

# **Incoerências do Sistema de Gestão Territorial de Âmbito Local e Sistemas de Informação Geográfica**

**Álvaro Miguel Cachulo Antunes Pote**

**Trabalho de Projeto de Mestrado em Gestão do Território - Área de  
Especialização em Detecção Remota e Sistemas de Informação  
Geográfica**

**abril de 2013**

Trabalho de Projeto apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território – Área de Especialização em Detecção Remota e Sistemas de Informação Geográfica, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor José António Tenedório e coorientação da Professora Doutora Margarida Pereira.

Declaro que este trabalho de projeto é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

---

Lisboa, .... de ..... de .....

Declaro que este Trabalho de Projeto se encontra em condições de ser apresentado a provas públicas.

O orientador,

O Coorientador,

---

---

Lisboa, .... de ..... de .....

Lisboa, .... de ..... de .....

*Dedicatória pessoal*

*Foi por ti e para ti filhota linda.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Professora Doutora Margarida Pereira e ao Professor Doutor José António Tenedório pelo apoio e disponibilidade que sempre manifestaram na prossecução deste objetivo. Muito Obrigado.

Agradeço também à minha família pelo incentivo e estabilidade que me proporcionaram para chegar ao fim.

## **RESUMO**

### **INCOERÊNCIAS DO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL DE ÂMBITO LOCAL E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA**

**ÁLVARO MIGUEL CACHULO ANTUNES POTE**

A experiência proporcionada enquanto geógrafo na Câmara Municipal de Salvaterra de Magos permitiu explorar uma perspectiva pouco usual no desenvolvimento de um trabalho de projeto ou dissertação de mestrado. Ao longo do tempo, e perante as situações que foram surgindo em contexto profissional, foi possível reunir um conjunto diversificado de casos práticos, onde se evidenciaram deficiências do sistema de gestão territorial português, ao nível local, suportados pelos Sistemas de Informação Geográfica. Este percurso poderá ser apelidado como um “detetor de incoerências”.

Assim, o presente trabalho expõe, avalia e indica alternativas para os problemas detetados. Todos os exemplos pertencem ao município de Salvaterra de Magos, mas podem ser extrapolados para outros municípios.

Com esta abordagem, assente em bases técnico-científicas, pretende-se colocar em evidência deficiências do sistema de gestão territorial português e as dificuldades daí decorrentes para o planeamento e para a gestão urbanística. Essas deficiências são de natureza diversa e os casos analisados expõem situações de incoerência, quer ao nível local, quer na sua articulação com os níveis regional e nacional.

O estudo termina com a apresentação e discussão daqueles que se entendem ser os principais motivos para os problemas relacionados com o ordenamento do território e gestão urbanística em Portugal e que podem estar na base dos exemplos selecionados para ilustração.

Mais do que abordar um conjunto de elementos de teoria crítica, o objetivo principal deste trabalho de projeto é gerar discussão e colocar os estudiosos e decisores a refletir sobre a temática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema de Gestão Territorial, Sistemas de Informação Geográfica, Incoerências, Planeamento, Gestão Urbanística, Ordenamento do Território.

## **ABSTRACT**

### **INCONSISTENCIES OF TERRITORIAL MANAGEMENT SYSTEM OF LOCAL AND GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEMS**

**ÁLVARO MIGUEL CACHULO ANTUNES POTE**

The experience provided while geographer at the Town Hall of Salvaterra de Magos allowed exploring an unusual perspective on the development of a project or dissertation. Over time, and in the light of the situations that were popping up in professional context, it was possible to bring together a diverse set of case studies, which showed shortcomings of Portuguese territorial management system, at the local level, supported by geographic information Systems. This route can be dubbed as a "flux detector inconsistencies". Thus, the present work exposes, assesses and indicates alternatives to the problems detected. All samples belong to the municipality of Salvaterra de Magos, but can be extrapolated to other municipalities.

With this approach, based on scientific and technical bases, it is intended to highlight shortcomings of Portuguese territorial management system and the resulting difficulties for the urban management and planning. These deficiencies are of diverse nature and the analyzed cases expose situations of inconsistency, whether at the local level, both in its articulation with the regional and national levels. The study ends with the presentation and discussion of those who understand to be the main reasons for the problems related to land-use planning and urban management in Portugal and who may be on the basis of selected examples for illustration.

More than address a set of elements of critical theory, the main objective of this project is to generate discussion and put the scholars and decision-makers to reflect on the theme.

**KEYWORDS:** Territorial Management System, Geographic Information Systems, Inconsistencies, Planning, Urban Management, Land-Use Planning.

# ÍNDICE

Introdução .....	1
Capítulo I: Contexto Geral do Planeamento Territorial em Portugal .....	17
1. Planeamento Territorial em Portugal .....	18
1.1. Evolução das Figuras de Plano do Sistema de Planeamento .....	20
Capítulo II: Planeamento e Gestão do Território no Município de Salvaterra de Magos: contextos de partida .....	24
2. Gestão Territorial no Município de Salvaterra de Magos .....	25
2.1. Município de Salvaterra de Magos – Breve Caracterização .....	25
2.1.1. Enquadramento Territorial do Município .....	25
2.1.2. Demografia e Povoamento .....	26
2.2. Estrutura Orgânica da Câmara Municipal .....	33
2.3. Planeamento Territorial no Município: Instrumentos de Suporte e Gestão .....	36
2.3.1. Tipo de Edificações Licenciadas .....	42
Capítulo III: Incoerências do Sistema de Gestão Territorial de Âmbito Local: casos de estudos em contexto de Sistemas de Informação Geográfica .....	45
3. Casos de Estudo .....	46
3.1. Incoerências na Execução do PDM de Salvaterra de Magos .....	46
3.1.1. Âmbito .....	46
3.1.2. Plano Diretor Municipal de Salvaterra de Magos .....	46
3.1.3. Metodologia de análise de pretensões, segundo o manual de gestão do PDM .....	49
3.1.4. Exemplo de Pretensão .....	51
3.1.5. Origem do Problema .....	56
3.1.6. Conclusão .....	62



3.2. Incoerências na Interpretação dos Pressupostos para a Classificação de Solo Rural e Solo Urbano.....	64
3.3. Incoerências nos procedimentos de alteração da Carta da RAN .....	67
3.3.1. Breve Descrição da Evolução da Legislação da RAN .....	67
3.3.1. Âmbito do Caso de Exemplo.....	71
3.3.2. Enquadramento.....	71
3.3.3. Enquadramento com os Instrumentos de Gestão Territorial .....	72
3.3.4. Anteriores Diligências .....	75
3.3.5. Notas Finais .....	80
3.4. Incoerências na Adequação do PDM ao PROT-OVT .....	82
3.4.1. Âmbito.....	82
3.4.2. Enquadramento da Proposta que Motivou a Alteração ao PDM.....	82
3.4.3. Articulação com os Instrumentos de Gestão Territorial em Vigor.....	83
3.4.4. Incoerências da Proposta de Alteração .....	84
3.4.5. Conclusão .....	84
3.5. Incoerências por parte da CCDR na interpretação da Legislação de Ordenamento do Território .....	86
3.5.1. Âmbito.....	86
3.5.2. Enquadramento da Proposta que Motivou a Alteração ao PDM.....	86
3.5.3. Tramitação do Processo.....	87
3.5.3.1. Conferência de Serviços .....	87
3.5.3.2. Concertação .....	88
3.5.3.3. Discussão Pública .....	88
3.5.3.4. Aprovação e Publicação em DRE.....	88
3.5.3.5. Depósito .....	88
3.5.4. Análise .....	89
3.5.5. Conclusão .....	90

3.6. Incoerências nos <i>timings</i> de eficácia de diplomas legais com incidência direta no uso, ocupação e transformação do solo – Caso do código florestal.....	92
3.6.1. Âmbito .....	92
3.6.2. Código Florestal .....	92
3.6.3. Exemplo da Incoerência .....	92
3.6.4. Conclusão .....	93
3.7. Incoerências da administração central na elaboração de PEOT .....	95
3.7.1. Âmbito .....	95
3.7.2. Análise e Enquadramento nos IGT.....	96
3.7.3. Conclusão .....	98
Capítulo IV: As incoerências do Sistema de Gestão Territorial de Âmbito Local em discussão.....	99
4. Descrição, Análise e Problematização - Resultados e Discussão.....	100
Conclusão .....	119
Bibliografia.....	122
Outras Fontes Consultadas .....	125
Lista de Figuras .....	126
Lista de Tabelas .....	129
Anexos.....	130
Disposições do PDM Incompatíveis com o PROT-OVT .....	130
Parecer da DGOTDU, enviado À DRARO .....	133
Perímetros Urbanos do Município de Salvaterra de Magos .....	135

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ABC** – Área Bruta de Construção

**ACM** – Área de Cedência Média

**AFN** – Autoridade Florestal Nacional

**ANPC** – Autoridade Nacional de Proteção Civil

**CA** – Comissão de Acompanhamento

**CAE** – Classificação das Atividades Económicas

**CEE** – Comunidade Económica Europeia

**CCDRLVT** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

**CNREN** – Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**DGADR** – Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

**DGT** – Direção Geral do Território

**DRAPLVT** – Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo

**DRARO** – Direção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste

**DRELVT-MEI** – Direção Regional de Economia de Lisboa e Vale do Tejo do Ministério da Economia e da Inovação

**ERRALVT** – Entidade Regional da Reserva Agrícola de Lisboa e Vale do Tejo

**ETRS 89** – European Terrestrial Reference System 89

**FAO/WRB** – Food and Agriculture Organization, and World Reference Base for Soil Resources

**IDE** – Infraestruturas de Dados Espaciais

**IGP** – Instituto Geográfico Português

**IGT** – Instrumentos de Gestão Territorial

**INAG** – Instituto da Água

**IMU** – Índice Médio de Utilização

**LBPOTU** – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

**MIG** – Metadados de Informação Geográfica

**MOTU** – Metadados do Ordenamento do Território

**NAL** – Novo Aeroporto de Lisboa

**OT** – Ordenamento do Território

**PDM** – Plano Diretor Municipal

**PEOT** – Plano Especial de Ordenamento do Território

**PGM** – Planos Gerais de Melhoramento

**PMOT** – Planos Municipais de Ordenamento do Território

**PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

**POAM** – Plano de Ordenamento da Albufeira de Magos

**PP** – Plano de Pormenor

**PROT-OVT** – Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo

**PU** – Plano de Urbanização

**RAN** – Reserva Agrícola Nacional

**REN** – Reserva Ecológica Nacional

**RJIGT** – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**RJUE** – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

**SIG** – Sistemas de Informação Geográfica

**SROA** – Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário

**SRUP** – Servidões e Restrições de Utilidade Pública

**UE** – Unidade de Execução

**UOPG** – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

## Introdução

Passados mais de dez anos, desde a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU), do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT) e do regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), é tempo de fazer os balanços. Esses balanços têm sido feitos por diversos organismos e estudiosos e o saldo não é muito positivo. *“Ao longo dos seus 10 anos de existência, o sistema de planeamento e gestão do território existente em Portugal tem revelado algumas imperfeições reconhecidas por todos os que nele se envolvem que, de um modo geral, afetam negativamente a credibilidade do exercício de ordenamento do território”* (Catita, 2009, p. 9).

As abordagens têm girado em torno de problemáticas com as deficiências do sistema de gestão territorial (SGT), como a falta de Planos de Urbanização (PU) e de Planos de Pormenor (PP), a dificuldade em implementar sistemas eficazes que promovam a equidade, como a perequação, a fiscalidade, mas poucas têm sido as abordagens à postura dos técnicos que atuam sobre o território. A par, porventura, a falta de cultura de ordenamento, desde o corpo político ao corpo técnico, de organismos centrais, regionais e municipais tem constituído como um entrave ao desenvolvimento de estratégias que promovam um correto ordenamento dos territórios. *“Nos últimos anos, a organização do território do continente português sofreu profundas transformações e as políticas de planeamento e ordenamento do território tiveram um importante desenvolvimento nas atividades do Estado. Porém, é notória a ausência de uma reflexão crítica sobre estas políticas numa perspetiva integrada, dinâmica e multidisciplinar, embora tenham sido elaborados muitos trabalhos de natureza parcelar e com objetivos diversos”* (Alves, 2007, p. 11).

Por isto mesmo, entendeu-se pertinente a elaboração deste projeto que tem como objetivos:

- Identificar e caracterizar problemas que ressaltam das políticas de planeamento e urbanismo praticadas em Portugal, apontando, sempre que possível, as soluções/alternativas para as incoerências detetadas;
- Sensibilizar para a dificuldade em gerir estas incoerências na gestão do território, originadas quer pelos vários intervenientes, quer pelo próprio sistema.

A gestão urbanística em Portugal tem-se baseado, sobretudo, nos Planos Diretores Municipais (PDM), com todas as dificuldades de gestão que isso acarreta. Segundo a génese do PDM, a verdadeira essência deste instrumento de gestão territorial (IGT) é a definição de uma estratégia de desenvolvimento para o concelho e do modelo territorial correspondente, devendo ser complementado por planos de escala maior para as áreas urbanas. No entanto, este conceito tem tido uma aplicação reduzida, prevalecendo a prática do PDM como um plano urbanístico.

Os fatores para esta prática são de vária ordem, como se verá adiante, mas as entidades com responsabilidades no ordenamento do território deveriam promover um esforço de mudança, nomeadamente por parte dos vários níveis de decisão que atuam no território, desde a administração central, passando pela regional, até à municipal.

Nos últimos anos vários governos têm produzido legislação e normas orientadoras para agilizar os procedimentos relacionados com o ordenamento do território e urbanismo, o que foi sempre aguardado como um pronúncio da mudança, que até ao presente não ganhou dimensão expressiva.

O tema apresentado neste trabalho<sup>1</sup> revela isso mesmo, na medida em que incide sobre matérias, cujas lacunas foram detetadas há alguns anos, e que foram alvo de introdução de medidas de resolução na lei. Problemas relacionados com a cartografia regulamentar que constitui o PDM, com a intervenção dos vários níveis de administração em cada processo, divergências na interpretação da Lei, entre outras.

Propõe-se, então, apresentar, avaliar e apontar possíveis soluções para problemas evidenciados, a partir de um conjunto de casos práticos, relacionados com as deficiências do Sistema de Gestão Territorial (SGT) português, ao nível local, suportados pelos Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

Todos os casos de estudo pertencem ao município de Salvaterra de Magos, mas poderiam ser extrapolados para outros municípios. Com esta abordagem, assente em bases técnico-científicas, pretende-se colocar em evidência deficiências do SGT português e as dificuldades daí decorrentes para o planeamento e para a gestão urbanística. Essas deficiências são de natureza diversa e com os casos analisados pretende-se colocar em destaque situações de incoerência, quer ao nível local, quer na sua articulação com os níveis regional e nacional.

---

<sup>1</sup>No âmbito da componente não letiva do mestrado em Gestão do Território – Detecção Remota e Sistemas

Então onde entram os SIG nesta temática? Como referido, os problemas são de vária ordem; no entanto, nos casos apresentados adiante verificar-se-á que os SIG (ou a sua falta) têm interferência direta nas incongruências geradas.

Os SIG trouxeram transparência, rigor, exatidão, justiça e coerência ao processo de planeamento. Todavia, a sua implementação colocou em causa muitos destes atributos, pelo facto de o processo ter começado a meio. Ou seja, primeiro foi implementado e só depois surgiram as normas, diretivas e legislação que definiram critérios e harmonizaram o seu uso, destacando-se a diretiva INSPIRE, em Maio de 2007<sup>2</sup>, “(...) determinante para a criação de *standards* de dados de serviços, no sentido de garantir uma eficaz interoperabilidade dos sistemas (...)” (Julião, 2009, p. 18) e também um maior potencial para as infraestruturas de dados espaciais (IDE); o editor de Metadados de Informação Geográfica (MIG)<sup>3</sup> do IGP; o Decreto Regulamentar n.º 10/2009 de 29 de maio<sup>4</sup>; o Perfil Metadados do Ordenamento do Território (MOTU)<sup>5</sup> e a Norma Técnica sobre o Modelo de Dados para o Plano Diretor Municipal<sup>6</sup> da DGOTDU (atual DGT).

O sistema para funcionar em pleno necessita de qualidade e metaqualidade da informação geográfica, de modo a que o processo não se inicie desvirtuado.

A análise de qualidade pode ser aplicada no início da construção do sistema ou no decurso de processo de análise ou de atualização. Quanto aos níveis de intervenção, a análise de qualidade é realizada a dois níveis, designados por interno e externo (ou endógeno e exógeno) (Saporiti, 1994<sup>7</sup>).

A análise interna compreende a verificação das propriedades descritas na carta, subdividindo-se na verificação da estrutura e em análise contextual. No primeiro grupo incide-se sobre a verificação de normas ou regras particulares ligadas à construção do ficheiro, como por exemplo: camadas, formato, propriedades gráficas, etc. No segundo, incluem-se os erros detetáveis mediante conhecimento das formas possíveis para a

---

<sup>2</sup> Transposta para a legislação nacional através do Decreto-Lei n.º 180/2009, de 07 de agosto.

<sup>3</sup> De acordo com as normas ISO 19115, ISO 19119, e ISO 19139.

<sup>4</sup> Fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes.

<sup>5</sup> Alinhado com Diretiva 2007/2/CE; REGULAMENTO (CE) n.º 1205/2008; INSPIRE Metadata Implementing Rules; Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de Maio; DL 180/2009, de 7 de Agosto; ISO, Geographic Information.

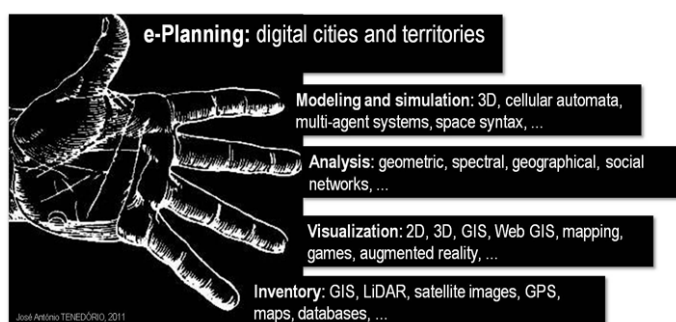
<sup>6</sup> Visa a uniformização e estruturação da informação em sistema de informação geográfica, a utilizar em sistemas de coordenadas utilizado na cartografia topográfica oficial, assim como a uniformização da simbologia e convenções gráficas a utilizar na representação gráfica do conteúdo fundamental do PDM.

<sup>7</sup> In Matos, João, *Fundamentos de Informação Geográfica*, Lidel, Porto, 2003.

existência de um dado objeto na sua relação com os outros objetos, como é o caso de sobreposição de objetos incompatíveis.

Através da análise externa averigua-se a correspondência entre o modelo e a realidade que representa (Matos, 2003).

Tenedório (2011)<sup>8</sup> propõe uma síntese do papel da Geo-Informação orientada para ordenamento do território em cinco “vetores” fundamentais, conforme revela a Figura 1.



**Figura 1** – Os cinco “vetores” da Geo-Informação em ordenamento do território

**Fonte:** TENEDÓRIO, J. A. (2011)

Os “vetores” identificados reportam-se a fases de processamento de informação em Sistemas de Informação Geográfica orientada para ordenamento do território:

- i) da transcrição digital de informação que deve favorecer a aceleração de acessos;*
- ii) da transcrição digital de informação que deve favorecer a transparência de processos (de debate, de decisão, de avaliação, etc.);*
- iii) da transcrição digital de informação que promove a participação pública;*
- iv) da transcrição de informação digital que recria a construção colaborativa de conhecimento e uma cultura de avaliação permanente.*

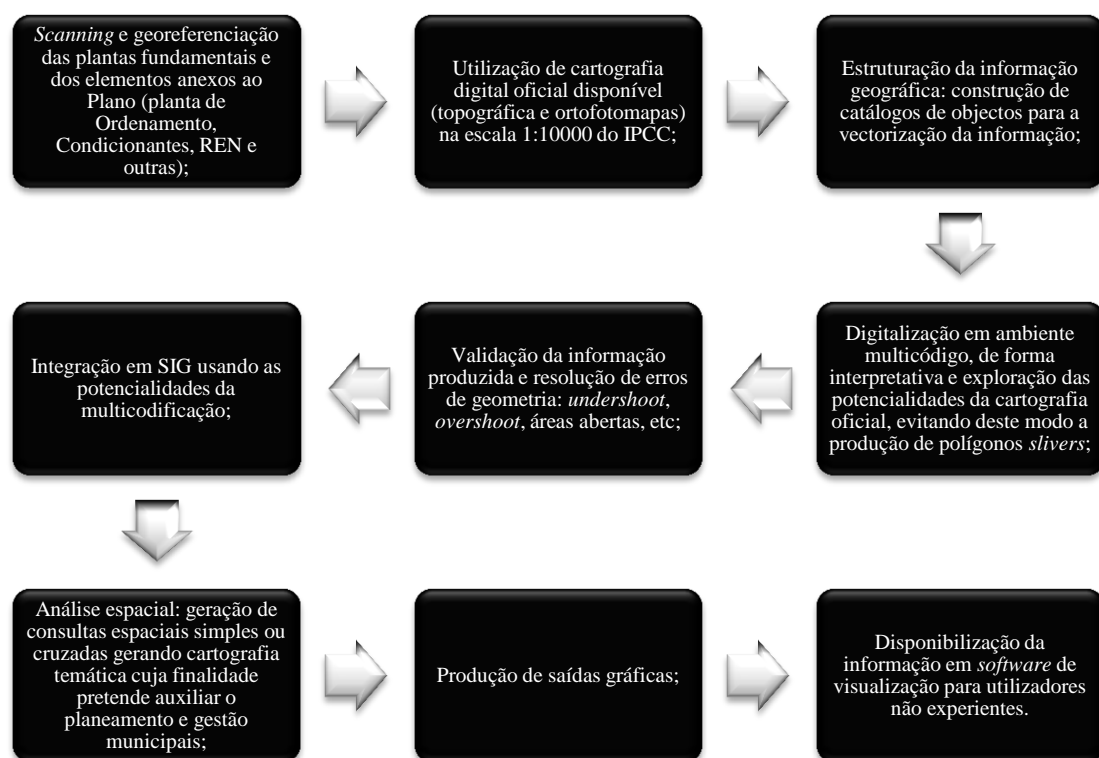
No caso de Salvaterra de Magos, para a conversão analógico/digital do PDM, foi utilizada uma metodologia<sup>9</sup> muito usual à data (Figura 2):

<sup>8</sup> TENEDÓRIO, J. A. (2011) – New Technologies in Architecture, Urban Design na e-Planning. In INTO, N. N.; TENEDÓRIO, J. A.; SANTOS, M.; DEUS, R. (ed.) - Proceedings of the 7th International Conference on Virtual Cities and Territories. Coimbra, Department of Civil Engineering of the University of Coimbra and e-GEO, Research Center in Geography and Regional Planning of the Faculty of Social Sciences and Humanities of the Universidade NOVA de Lisboa, 813 p.3.

<sup>9</sup> Comunicação de Fernando Cruz e Rui Teixeira: *PDM Digital – Uma metodologia para a conversão analógico-digital e integração em SIG.*



**Figura 2** – Metodologia de Conversão Analógico-Digital e integração em SIG do PDM de Salvaterra de Magos



**Fonte:** Comunicação de Fernando Cruz e Rui Teixeira: *PDM Digital – Uma metodologia para a conversão analógico-digital e integração em SIG*

Sem colocar em causa a metodologia utilizada, o facto é que o produto final originou dificuldades de interpretação aos técnicos responsáveis pelo licenciamento da autarquia. A principal razão ocorre de imediato. O PDM foi elaborado para ser interpretado e executado, por um lado, em formato analógico e, por outro, não de uma forma integrada. Ora, feita a transposição para formato digital, o rigor e transparência que as tecnologias de informação geográfica permitem aferir, colocaram em evidência todas as lacunas associadas ao documento original. Como se verificará adiante, o resultado da informatização do PDM originou problemas do tipo: parcelas com várias classificações, ao nível de ordenamento, parcelas sem classificação, parcelas classificadas como urbanas e como REN ou RAN, entre outros. Apresentar-se-ão casos de estudo que mostram estes problemas, detalhadamente. “A utilização de representações cartográficas como documentos normativos, dotados de valor jurídico vinculativo, no âmbito dos planos de ordenamento do território (...), vem criar uma situação nova. A carta passa a representar entidades que ainda não têm existência no território e cuja posição no espaço está associado um dado grau de incerteza. Estes aspetos assumem particular importância pelo facto de a estas entidades estarem

*geralmente associados direitos e deveres cuja constituição não é facilmente reversível, e também pelo facto de essa constituição de direitos ocorrer antes da materialização das entidades no terreno” (...) (Campos e Silva, 1997, p. 20).*

No entanto, a abordagem não se cingirá ao PDM e abordar-se-ão casos diversificados que evidenciem as deficiências já referidas, pois mais do que apresentar um conjunto de elementos de teoria crítica, o objetivo principal deste projeto é gerar discussão e colocar estudiosos e decisores a refletir sobre a temática, num contexto alargado.

A estrutura do projeto é, então, dividida por quatro capítulos. No primeiro faz-se o enquadramento teórico da evolução do sistema de planeamento territorial em Portugal, assim como das figuras de plano.

O capítulo II é dedicado à caracterização e dinâmicas do município de Salvaterra de Magos, no que se refere ao enquadramento territorial, demografia e povoamento e tipos de edificações licenciadas, cujo objetivo é, de uma forma expedita, construir um retrato da realidade do município. Considera-se também pertinente a abordagem à estrutura orgânica municipal, principalmente aos serviços com competências no ordenamento do território e urbanismo, de modo a enunciar as perspetivas que cada serviço tem perante o território e a sua gestão. Para finalizar, o capítulo detalha o planeamento territorial no município, com a caracterização dos instrumentos de suporte e gestão em vigor, bem como do seu conteúdo documental e material.

O capítulo III constitui o corpo do trabalho, pois apresenta, detalha, argumenta e aponta alternativas para os vários níveis de incoerências detetadas.

O conceito *incoerência*, utilizado no título e sempre presente ao longo do estudo, significa que em situações idênticas não se usam os mesmos critérios, ou seja, não há um conjunto de regras que definam um sistema para determinado fim. Em Cândido de Figueiredo, *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, 25ª edição, Bertrand Editora, 1996, define-se coerência - conforme, lógico, opõe-se a solto; coesão - harmonia, associação íntima; incoerente - que não tem ligação ou harmonia, ilógico, em que não há ordem ou sistema. Entende-se, assim, que o termo incoerência resulta da própria essência da palavra e é, porventura, o que melhor caracteriza o desenvolvimento dos casos apresentados. Apesar de ser uma palavra de aplicação vasta, ser incoerente aplica-se na perfeição aos temas em análise e significa, neste caso, não agir com igualdade,

com equidade, com justiça. Tenta-se, assim, exemplificar, com a apresentação dos vários casos, situações de incoerência no planeamento e gestão do território, em todos os níveis de administração.

Os casos seleccionados abordam as seguintes temáticas:

- **Incoerências na execução do PDM de Salvaterra de Magos**, nomeadamente nas áreas urbanas e urbanizáveis. Este é um dos casos em que se verificará as consequências de aplicar um IGT com mais de dez anos, elaborado para ser interpretado e executado em formato analógico. É um documento composto por várias plantas de ordenamento, a escalas diferentes, de condicionantes, também com as várias servidões e restrições de utilidade pública (SRUP) separadas por plantas diferentes e ainda tem os regimes especiais da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e da Reserva Ecológica Nacional (REN). Naturalmente, que se não for aplicada a metodologia cuidadosa e coerente para digitalização de um documento com esta complexidade, o resultado final poderá não ser o esperado.

Para além de todas as insuficiências que um plano de 1.<sup>a</sup> geração possa ter, até com a espessura do traço da planta original é possível ser-se discricionário e também incoerente. O traço utilizado para demarcar as várias classes e categorias de espaço (classificação e qualificação do solo) tem uma espessura que varia entre os 0,8 mm e 1 mm, o que a uma escala 1:25000, representa entre 20 a 25 m. Umas vezes aplica-se um lado do traço, outras, o centro e, por vezes, o lado oposto. Esta forma de executar o PDM confere aos técnicos uma margem de discricionariedade elevada e indesejável.

Por outro lado, a metodologia utilizada para informatizar o documento não foi a mais correta. Como referido, o PDM é composto por várias plantas de ordenamento e de condicionantes. A planta de ordenamento é à escala 1:25000 para todas as classificações e qualificações do solo<sup>10</sup>, à exceção dos perímetros urbanos que surgem qualificados em plantas à escala 1:10000. No que se refere a condicionantes, existem duas plantas à escala 1:25000, com as várias servidões e restrições de utilidade públicas (SRUP) (incluindo RAN e REN) repartidas e também as plantas específicas da RAN e da REN.

A informação foi disponibilizada em dois grandes grupos: como *outputs* surgiram a planta de ordenamento e a planta de condicionantes. À primeira vista não parece estar-se na presença de nenhuma incoerência; contudo, não se estaria se o plano

---

<sup>10</sup> Incluindo a área agrícola da RAN, que também tem representação na planta de ordenamento.

tivesse sido elaborado todo à mesma escala, na mesma carta base e em formato digital, como disposto no Decreto Regulamentar n.º 10/2009 de 29 de maio.

Assim, o que aconteceu foi a geração de *inputs* inadequados, da seguinte forma: na planta de ordenamento juntaram-se os temas que a compõem<sup>11</sup>, com os perímetros urbanos vetorizados à escala 1:10000 e também a RAN (da planta da RAN) para completar o tema do espaço agrícola - área agrícola não incluída na RAN. Na planta de condicionantes não foram vetorizadas a RAN e a REN e juntaram-se estes temas, oriundos a partir das cartas específicas (Figura 3).

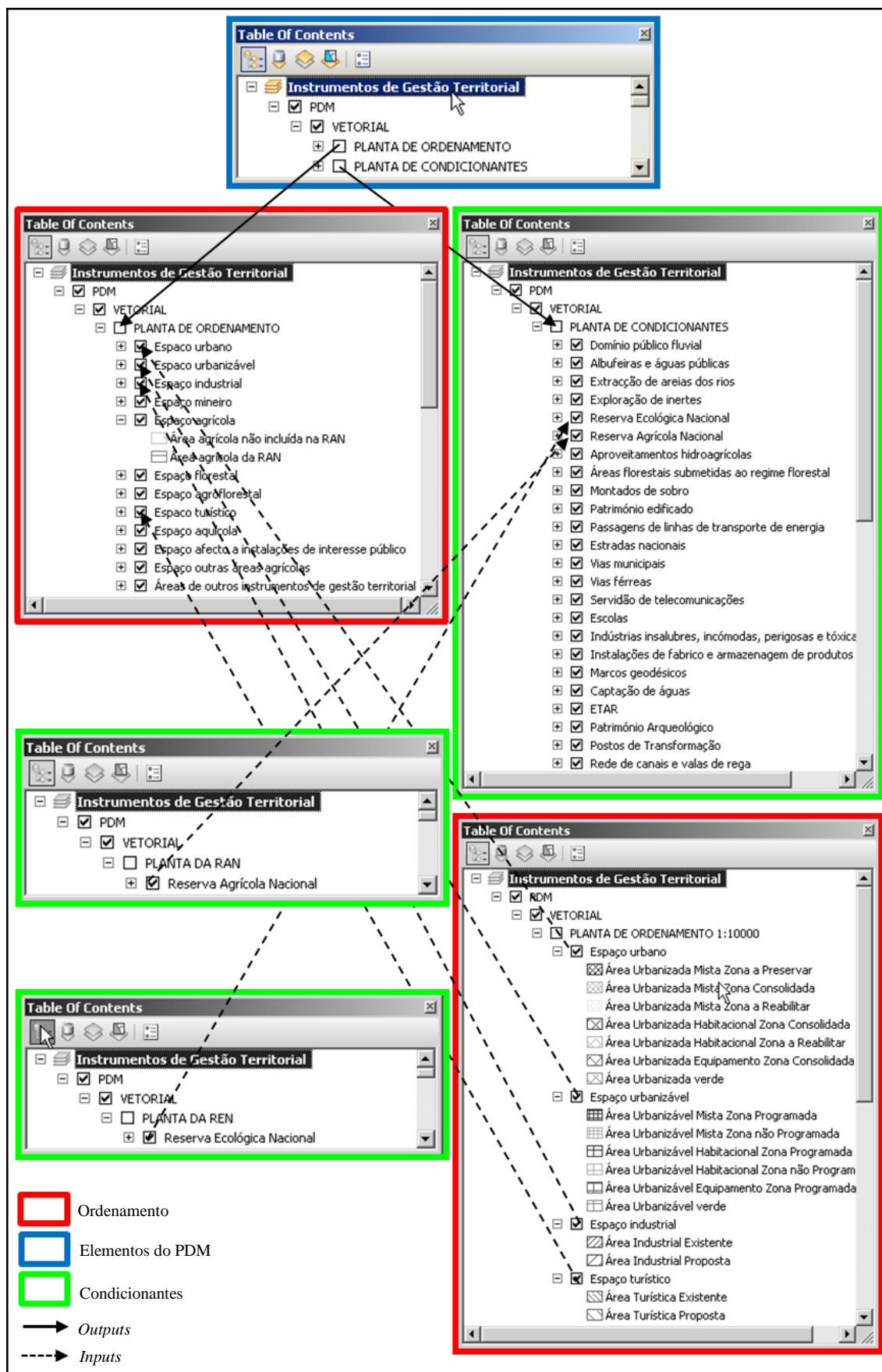
Segundo Matos (2003, p. 282), esta pode ser uma situação de erro de classificação, que se insere no elemento de qualidade “exatidão temática”, ou seja, “(...) nestes casos, os erros de classificação ocorrem quando elementos comuns nas duas cartas são identificados como pertencendo a objetos de natureza distinta. Podem ser quantificados pelo número e dimensão dos elementos omitidos (...)”. Do mesmo modo, segundo o mesmo autor (p. 283), também se pode entender como erros de omissão, integrados no elemento de qualidade “completude”. “Os erros de omissão ocorrem quando elementos existentes na carta de teste não são representados na carta-objeto e vice-versa (sendo este último designado por alguns autores como erro de comissão). Este tipo de erro terá uma forma de quantificação semelhante à dos erros de classificação”.

Todavia, os erros de omissão podem e devem ser detetados antes de produzido o produto final, ou seja, “os erros de omissão podem ser detetados mesmo sem recurso à elaboração de uma carta teste, por comparação direta com a realidade ou fotografias aéreas, mas algures neste processo é tomada a decisão subjetiva sobre o que é cartografável”.

**Figura 3** – Metodologia adotada para disponibilização do PDM em suporte digital

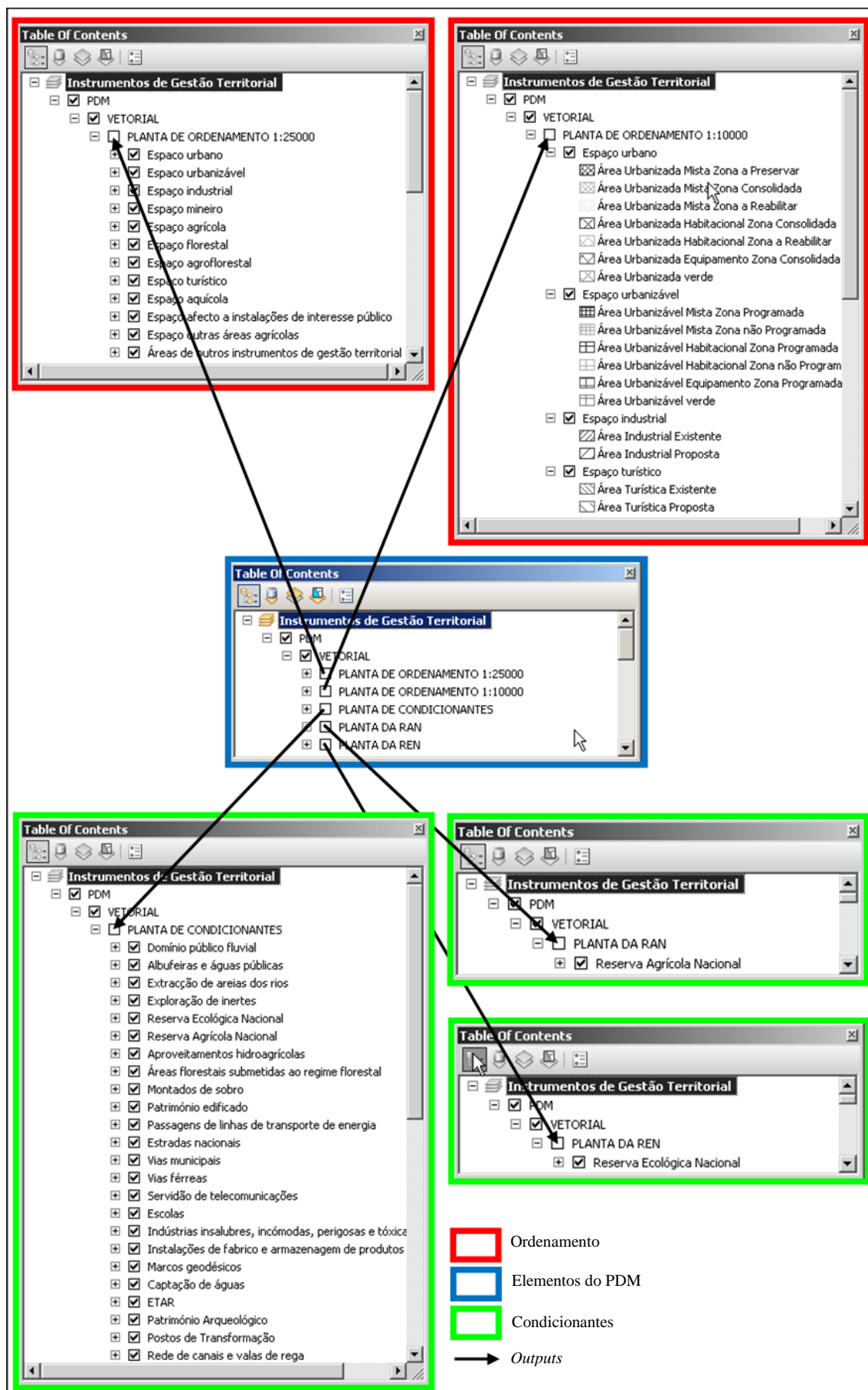
---

<sup>11</sup> Exceto os perímetros urbanos, pois estes não foram vetorizados.



Fonte: C. M. de Salvaterra de Magos  
Elaboração Própria

Figura 4 – Metodologia sugerida para disponibilização do PDM em suporte digital



Fonte: C. M. de Salvaterra de Magos  
Elaboração Própria

Entende-se, assim, que na informatização do PDM, antes de mais, os temas deveriam ter sido todos vetorizados e depois só poderiam ser disponibilizados com base numa estrutura separada, por elemento, ou seja: planta de ordenamento 1:25000; planta de ordenamento 1:10000; planta de condicionantes; planta da RAN; planta da REN (Figura 4). Com esta metodologia, apenas se gerariam *outputs* e a informação em suporte digital representaria uma cópia autêntica da versão analógica

É perceptível o objetivo dos autores, pois “aproveitaram” sempre os temas sobre os quais se deve fazer as análises do controlo prévio das operações urbanísticas. Todavia, esse trabalho de seleção competiria aos técnicos do licenciamento. Aos de SIG competiria, somente, disponibilizar a informação em formato digital, tal como ela está em formato analógico, pois “(...) *os Sistemas de Informação Geográfica, em particular, são ferramentas de recolha, armazenamento, análise, modelação, simulação, visualização e disponibilização de dados geográficos, essenciais no suporte à decisão* (...)” (Tenedório, Henriques e Silva, 2003, p. 201).

O segundo caso de estudo que se apresenta denomina-se por: as **incoerências na interpretação dos pressupostos para classificação de solo rural e urbano**, entre serviços da mesma Divisão.

O RJIGT prevê no artigo 72.º e seguintes que o solo se classifica em rural e urbano, sendo depois qualificados (de acordo com a classificação), de modo a regular o “*aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respetivos uso e, quando admissível, edificabilidade*”.

Com a entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio, ficaram estabelecidos os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e urbano.

Tendo em conta que o objetivo do presente trabalho é evidenciar os vários tipos de incoerência, neste tema apresenta-se um caso em que, apesar de estar definida a regra da classificação e qualificação do solo, nomeadamente com a legislação em vigor, existem formas distintas de interpretar esses conceitos. É mais um caso de incoerência de nível municipal.

Especificamente, o caso de estudo apresentado pretende demonstrar uma situação em que uma pretensão de lotear, o hipotético requerente depara-se com um

entreve inesperado. O RJUE define no seu artigo 41.º que *“As operações de loteamento só podem realizar-se em áreas situadas dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal de ordenamento do território”*. No exemplo em questão, a pretensão recai na totalidade em solo urbano, embora a planta de condicionantes mencione aí uma faixa de montado de sobro.

Por norma, estes casos são indeferidos, dado que os serviços técnicos camarários argumentam (embora sem argumento), que nestas situações não é possível implantar um loteamento, dado que não se encontra na totalidade em solo urbano. No exemplo apresentado verificar-se-á que esta visão não estará correta e exemplifica-se porquê.

Ultrapassado o nível de incoerência municipal, abordam-se depois situações incoerentes de nível regional. O próximo caso de estudo designa-se por **incoerências nos procedimentos de alteração da Carta da RAN** pelos diferentes organismos regionais da tutela.

A pretensão de implantar um loteamento industrial desencadeou, por parte da câmara municipal, um conjunto de diligências no sentido de alterar a carta da RAN. O caso explica-se, em parte, com os argumentos apresentados para a primeira abordagem do estudo, relativa ao PDM de Salvaterra de Magos, na medida em que os documentos analógicos, tanto do PDM, como da RAN, não estavam preparados para ser informatizados, pelos motivos já enunciados. Porém, para a mesma área, a planta de ordenamento do PDM, à escala 1:10000 confere um uso industrial a um prédio, enquanto a carta da RAN, à escala 1:25000 menciona que impende uma faixa da RAN sobreposta.

Independentemente do rigor da escala ou de possíveis prevalências entre as plantas de ordenamento e de condicionantes, a câmara municipal tentou a possibilidade de alterar a carta da RAN, ao abrigo do artigo 97.º-A do RJIGT, que prevê a possibilidade de se efetuarem correções materiais e retificações aos IGT, com procedimentos mais céleres do que as alterações ou revisões. Este artigo entrou em vigor com a 5.ª alteração ao RJIGT e surgiu na sequência das sucessivas introduções na lei de procedimentos de simplificação e agilização de procedimentos relacionados com as dinâmicas dos IGT.



Tentou-se argumentar, junto dos organismos regionais e centrais da tutela, sobre a possibilidade de se ajustar a classificação do solo na área em questão, através da modalidade prevista no RJGT, dado que o regime jurídico da RAN<sup>12</sup> é omissivo quanto a essa matéria. Contudo isso não é possível. Mostrar-se-á também que existem diferentes formas de abordar e interpretar o mesmo assunto, nos vários organismos regionais, com a exemplificação de um caso de um município que alterou a carta da RAN, seguindo o previsto no artigo n.º 97-A do RJGT.

Dando continuidade às discrepâncias de nível regional, o caso de estudo - **Incoerências na adequação do PDM ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT)** - enuncia os procedimentos adotados por parte da Câmara Municipal e pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), no que respeita à adequação dos dois IGT.

A entrada em vigor do PROT-OVT incumbiu as autarquias de procederem às devidas adaptações dos PDM que registavam incompatibilidades com o plano regional. No município de Salvaterra de Magos, as incompatibilidades eram respeitantes à qualificação do solo rural, com implicações no licenciamento das edificações dispersas ou isoladas, destinadas à habitação e também dos empreendimentos turísticos fora dos perímetros urbanos.

No PROT-OVT estavam dispostas as correções/adaptações que os vários municípios deveriam fazer. No entanto, a aplicação daquelas disposições na íntegra geraria um conjunto de incoerências no PDM, praticamente irresolúveis, nomeadamente, no que diz respeito à obrigatoriedade de alteração do zonamento, uma vez que a supressão do artigo relativo ao espaço turístico assim o obrigaria, bem como nas contradições que o próprio regulamento apresentaria (relativas às áreas mínimas de parcelas).

O caso que exemplifica mostra que se tivessem sido seguidas as orientações previstas no PROT-OVT, mais tarde, a câmara municipal seria obrigada a voltar a alterar o PDM, devido às contradições com que ficaria.

---

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 março.

O próximo exemplo denomina-se por - **Incoerências por parte da CCDR, na interpretação da legislação de Ordenamento do Território.**

A introdução deste tema tem como objetivo mostrar um outro tipo de incoerência por parte das entidades envolvidas na gestão do território, agora entre a câmara municipal e a CCDR. Já foram apresentados exemplos em que os problemas surgiram por falta de normas, critérios, enquadramento legal, embora este surja com as “regras” bem definidas, neste caso, a legislação.

A evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais, decorrente de projetos públicos ou privados a executar, podem originar que seja preciso introduzir dinâmicas nos IGT, de forma a suprir todas as necessidades que esses projetos possam desencadear.

Com o pedido de licenciamento para a expansão de uma unidade industrial, foi necessário efetuar uma alteração ao PDM, por forma a compatibilizar a proposta com o IGT, nomeadamente no que diz respeito a índices. A proposta decorreu com o acompanhamento da CCDR até à fase da discussão pública. No entanto, com o plano em vigor há mais de um ano, a entidade regional invocou nulidade do processo de alteração, dado que a câmara municipal não cumpriu todas as etapas do procedimento, previstas no RJIGT, nomeadamente não deu cumprimento ao artigo 78.º, uma vez que não solicitou parecer final à CCDR.

O referido parecer foi obrigatório e vinculativo até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro. A partir da entrada deste diploma, deixou de ter carácter vinculativo e o seu conteúdo apenas se reporta à conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade com os IGT eficazes. Entende-se que essas disposições foram aferidas e neste exemplo detalhar-se-á todo o procedimento e também o enquadramento legal, assim como se mostra qual o entendimento que se tem deste caso e também o de outras entidades.

Subindo para as incoerências ao nível da administração central, o próximo caso - **incoerências nos *timings* de eficácia de diplomas legais com incidência direta no uso, ocupação e transformação do solo - Caso do Código Florestal**, evidencia como a produção de legislação pode baralhar o sistema.

A legislação relativa à atividade florestal é em alguns municípios, como é o caso de Salvaterra de Magos, determinante no ordenamento do território, neste caso, do solo rural/florestal.

Os diplomas vigentes já têm mais de duas décadas, sendo que em 2009<sup>13</sup> foi aprovado o código florestal, que revogou toda a legislação anterior, respeitante a esta matéria. Todavia, de seguida, foram publicadas uma série de leis que introduziram instabilidade no licenciamento deste tipo de pretensões, assim como várias contradições.

A entrada em vigor do código florestal foi prorrogada duas vezes<sup>14</sup>, esteve em vigor durante 21 dias, revogando a legislação anterior e, por fim, foi revogado pela Lei n.º 12/2012, de 13 de março.

O caso apresentado pretende demonstrar que toda esta dinâmica legislativa, em torno do código florestal, originou uma série de incoerências, tendo dificultado o procedimento das entidades licenciadores e dos municípios.

Finaliza-se os casos de estudo com um exemplo de - **incoerências da administração central na elaboração de PEOT**, contrariando orientações que define, em termos de ordenamento, com os objetivos de exclusão da REN.

Na zona adjacente à Barragem de Magos vigora o Plano de Ordenamento da Albufeira de Magos (POAM), que entrou em vigor com a publicação da Resolução de Conselho de Ministros n.º 169/2008, de 21 de novembro.

Para além dos objetivos deste PEOT, foram identificadas situações que despoletaram o acerto da REN. Uma das situações que mereceu acerto foi uma área que tem edificadas várias moradias unifamiliares, construídas antes da entrada em vigor da REN. Tendo isso em conta, entre outros fatores, e atendendo à recorrente tentativa de licenciar as moradias por parte dos municípios, foi excluída uma área de REN, com esse propósito.

A incoerência praticada não está relacionada com a planta de condicionantes/REN, mas sim com a de ordenamento, pois foi atribuída uma classificação que contraria os objetivos da exclusão. A área foi classificada como espaço florestal e não foi aberta a possibilidade (em regulamento) de licenciar as moradias.

---

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro.

<sup>14</sup> Pelas Leis n.º 116/2009, de 23 de dezembro e 1/2011, de 14 de janeiro.

Depois de um processo de exclusão à REN complexo e moroso, a entrada em vigor deste PEOT não trouxe efeitos práticos para os munícipes que pretendiam licenciar as suas casas, quando estes tinham legítimas expectativas para isso.

Terminados os casos de estudo, o capítulo IV faz a descrição, análise e problematização do tema do projeto, bem como expõe os resultados e a discussão da temática apresentada.

Pela estrutura do trabalho, depreende-se, à partida, que a temática seria, possivelmente, mais direcionada aos alunos da variante “Planeamento e Ordenamento do Território” do mestrado e não à variante relacionada com os SIG. A citação seguinte personifica na perfeição a escolha da variante e do tema por parte do autor:

*“Embora a Geografia faça maior uso de mapas do que qualquer outra ciência, não se deve confundi-la com Cartografia. O mapa é, ao mesmo tempo, uma das suas bases de trabalho e um dos seus recursos de expressão: sem ele, em muitos campos, é impossível caminhar com segurança.”* (Ribeiro, 1987, p. 39).

# **Capítulo I: Contexto Geral do Planeamento Territorial em Portugal**

---

- **Planeamento Territorial em Portugal**
- **Evolução das Figuras de Plano do Sistema de Planeamento**

## 1. Planeamento Territorial em Portugal

O ato de planear está inerente à natureza humana em todas as relações vivenciais do Homem com o território, desde o início da humanidade, e não deve ser entendido como uma previsão de um fenómeno, mas como uma componente do próprio fenómeno (Pardal, 2000, p. 1).

Só na primeira Revisão Constitucional à Constituição da República Portuguesa, de 1976, realizada em 1982, surge a primeira alusão expressa ao ordenamento do território, em que se podia ler que compete ao Estado “*ordenar o espaço territorial de forma a constituir paisagens biológicas equilibradas*”.

Em 1986, Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia (CEE) e na sequência dessa adesão surge o Plano de Desenvolvimento Regional, que delineava as grandes linhas de desenvolvimento regional para o país e os investimentos estruturais essenciais, tornando-se no principal instrumento de negociação para obtenção dos fundos. Devido às exigências da CEE, as preocupações com as componentes biofísica e ambiental também começam a ser mais evidentes e, nesse contexto, foram publicados os diplomas da Reserva Agrícola Nacional (RAN), Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Lei de Bases do Ambiente (1987).

Com a segunda Revisão Constitucional (1989), as alusões ao ordenamento do território ficaram ainda mais vincadas, como se pode ler no artigo 9.º, que passa a ser tarefa principal do Estado “*Assegurar um correto ordenamento do território*”; ou no artigo 66.º que menciona que o Estado tem como missão, “*ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e paisagens biologicamente equilibradas*”.

Na década de 90, impulsionados pela execução dos Quadros Comunitários de Apoio, os municípios dão início à elaboração de planos diretores municipais, sob pena de se não se poderem candidatar a subsídios. De acordo com Correia (1993, p. 14 e 15), um dos grandes domínios de incidência das reformas legislativas desta época, relacionava-se com (...) *a criação pelo executivo de estímulos e incentivos, designadamente financeiros, destinados aos municípios, com vista à elaboração e*

*aprovação pelos mesmos de planos diretores municipais*<sup>15</sup>. Essa pressão deu origem à produção de planos que assentaram em cartografia desatualizada e numa fraca participação da população. O resultado destes planos foi o desajuste com a realidade, sem preocupações ambientais, mas o principal *handicap* foi o vínculo que criaram com os proprietários do solo, que originou graves problemas na gestão urbanística e que perduram até aos dias de hoje.

Atualmente decorre a elaboração/revisão dos PDM de 2.<sup>a</sup> geração, cujos resultados se esperam bem mais produtivos, designadamente com a inclusão de estratégias que visem a prossecução de um desenvolvimento sustentável.

No entanto, segundo Vítor Campos, na Conferência “*Os Atuais Desafios do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano*”, realizada em Lisboa, em 2009, apenas 11% dos PDM do Continente tinham a **revisão concluída**; 72% dos PDM do Continente **encontravam-se em revisão**; cerca de 1/3 dos que se encontravam em revisão, estavam em revisão há mais de 6 anos; destes, um número significativo estava em revisão há mais de 9 anos; cerca de 17% dos PDM do Continente estavam em vigor há mais de 10 anos e **não iniciaram revisão**.<sup>16</sup>

Na NUTS III, Lezíria do Tejo, em todos os 11 concelhos, os Planos Diretores Municipais vigoram há mais de 10 anos, sendo que o PDM de Almeirim vigora há mais de 18 anos (já teve cinco alterações e iniciou a revisão em 2000). Dos 11 PDM em revisão, 10 encontravam-se na fase de Estudos de Caracterização (exceção de Benavente que apresentou proposta à CA); dos 11 PDM em revisão, 8 iniciaram o processo há mais de 7 anos, com exceção de Golegã (2010), Salvaterra de Magos (2005) e Rio Maior (2005); dos 11 PDM em revisão, 2 não têm registado movimentos há mais de 2 anos (Santarém e Alpiarça) (2.º Relatório de Monitorização do PROT-OVT, dezembro de 2012).

---

<sup>15</sup> Os incentivos financeiros do Estado aos municípios para a elaboração de planos diretores municipais estavam previstos no artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de outubro e no despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 31 de janeiro de 1989, cuja duração foi alargada pelo Decreto-Lei n.º 25/92, de 25 de fevereiro, ao ano de 1992.

<sup>16</sup> Destes valores a Direção-Geral do Território apenas consegue atualizar os PDM do continente com a revisão concluída, que passou de 11%, em 2009, para 17%, em 2013.

## 1.1. EVOLUÇÃO DAS FIGURAS DE PLANO DO SISTEMA DE PLANEAMENTO

Em Portugal, o quadro legal em matéria de direito do urbanismo, foi pioneiro no contexto europeu, com a publicação, no século XIX, do decreto real, de 31 de Dezembro de 1864 e em 1865, do Decreto n.º10, de 19 de janeiro. O primeiro tinha como objetivo regulamentar a “construção, conservação e polícia de estradas e abertura de ruas” e o segundo objetivava controlar a expansão urbana. Segundo Amado (2009), o Decreto n.º 10, de 19 de janeiro, deu origem aos Planos Gerais de Melhoramento (PGM), que focalizavam, essencialmente, aspetos relacionados com a salubridade e as infraestruturas. Desse decreto, destaca-se, ainda, a obrigatoriedade do governo dar início à execução do PGM de Lisboa, que foi concluído em 1903 e vigorou até 1934. Neste ano foi criada a figura de Plano Geral de Urbanização (Decreto-Lei n.º 24802, de 21 de dezembro) que, pelo seu conteúdo, foi designado como o início da legislação urbanística portuguesa.

Em 1944 é publicado o Decreto-Lei n.º 33921 de 5 de setembro, que formalizou o Plano Geral de Urbanização e Expansão (PGUE), em que se destaca o complemento do anterior, em matéria de cartografia.

Em 1946 a “ (...) *consagração do Antepiano de Urbanização marca o termo da política urbanística de Duarte Pacheco e o começo da atividade legislativa dos recém-criados serviços estaduais de urbanização*” (Gonçalves, 1989, p. 244). Esta figura de plano tornou-se eficaz com a publicação de Decreto-Lei n.º 35931, de 1946, que chegou a ser apelidado de “código do urbanismo” de artigo único. Perante a situação da época, com centenas de planos de urbanização em estudo, este diploma serviu de base para se elaborarem/finalizarem os estudos urbanísticos.

O Decreto-Lei n.º 33921 de 5 de setembro, de 1944 foi revogado pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, sendo formalizada a figura dos Planos Gerais de Urbanização. Este diploma conservou grande parte dos elementos que constituíam o seu antecessor, embora tenha introduzido algumas inovações, destacando-se o estabelecimento de uma hierarquia nos planos de urbanização, por esta ordem: planos gerais de urbanização; planos parciais de urbanização; planos de pormenor; e ainda a criação de uma nova figura, os planos gerais de urbanização das áreas territoriais, cuja elaboração seria da responsabilidade da Direção Geral de Serviços Urbanos (Condessa, 1995). O Decreto-Lei n.º 561/71, publicado na mesma data, definiu



o conteúdo e constituição dos planos gerais e parciais de urbanização e dos planos de pormenor.

Nesta década surge a lei dos solos, pelo Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Abril, que sofreu várias alterações, tendo em 1976 sido publicado um novo diploma - Decreto-Lei n.º 794/76 de 05-11-1976 – que permanece em vigor. No preâmbulo pode ler-se: que *“Foram retomados alguns princípios de conteúdo social que já haviam sido considerados necessários anteriormente a 25 de Abril de 1974, mas que não chegaram a ser postos em prática, por colidirem com o jogo de interesses então predominante.”*

Em 1982, o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio, cria a figura do PDM, que veio regulamentar a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, que definia as competências das autarquias locais. A introdução deste diploma teve como principal objetivo chamar à atenção dos municípios da necessidade de procederem à elaboração do plano diretor municipal, com incidência em todo o território do município.

Em 1983 é criada a figura do plano regional de ordenamento do território, embora que sem resultados práticos, na medida em que a falta de regulamentação não proporcionou a elaboração de qualquer plano.

Em 1990 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, que formalizou os planos municipais de ordenamento do território, tal como são conhecidos ainda hoje. No entanto, deve-se salientar que até esta altura havia falta de eficácia do Decreto-Lei n.º 208/82, pois em 1992, passados dez anos da sua entrada em vigor, existiam, apenas, oito planos ratificados no país.

Em 1995, o Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho harmonizou o regime jurídico dos planos especiais de ordenamento do território (PEOT).

No entanto, é em 1998 que surge o primeiro grande marco no sistema de gestão territorial português, com a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), publicada pela Lei n.º 48/1998, de 11 de agosto, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

*“A publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de urbanismo (LBOTU), em Agosto de 1998, abriu um capítulo novo na história das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo em Portugal, marcado*

*pelo estabelecimento de um normativo inovador e substancialmente diferente do normativo que vigorava anteriormente”* (Caldeira, 2008, p. 1).

Um ano depois, o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, estabeleceu o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT). Teve como grande mérito a conjugação legislativa, num só diploma, procedimentos de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos IGT, de âmbitos municipal, regional e nacional.

Outra novidade do RJIGT foi o facto de estabelecer que a urbanização se processa em unidades de execução (UE), obrigando os proprietários a organizarem-se em processos societários, proporcionando as condições para um melhor desenho urbano e consequente melhor infraestruturação do espaço público. No entanto, isso não se verificou, sendo que as razões foram imensas, mas, de facto, passados treze anos, da entrada em vigor do RJIGT, os processos societários são poucos eficazes, nomeadamente ao nível da perequação. O RJIGT sofreu, entretanto, alterações, sendo de destacar a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 16 de setembro que introduziu um conjunto de medidas com o objetivo de tornar o processo de planeamento mais célere. Entre elas, releva-se o processo de acompanhamento por parte das CCDR, que passou a ser facultativo, no caso dos PP e PU, assim como foi eliminado o controlo final de legalidade por parte da DGOTDU. Também o parecer final da CCDR deixou de ter carácter vinculativo, aferindo apenas a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade ou conformidade com os instrumentos de gestão territorial eficazes.

Relativamente à ratificação pelo governo, salienta-se a desnecessidade deste procedimento, nos casos dos PP e PU. Desencadeia-se nos casos em que os PDM, que no âmbito do procedimento da respetiva elaboração e aprovação, tenha sido suscitada a sua incompatibilidade com planos setoriais ou planos regionais de ordenamento do território. Posteriormente, houve ainda mais três alterações ao RJIGT: o Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, introduziu, entre outras, simplificações ao nível das correções materiais e retificações; o Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto, esclareceu dúvidas interpretativas, suscetíveis de originar insegurança jurídica; o Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro, introduziu novidades ao nível da publicação e depósito dos IGT<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Regulamentado pela Portaria n.º 245/2011, de 22 de junho

Referência final para os Decretos Regulamentares n.<sup>os</sup> 9, 10 e 11, de 29 de Maio, diplomas previstos no RJIGT. O primeiro estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial. O segundo fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes. O terceiro estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.

## **Capítulo II: Planeamento e Gestão do Território no Município de Salvaterra de Magos: contextos de partida**

---

- **Gestão Territorial no Município de Salvaterra de Magos**
- **Município de Salvaterra de Magos – Breve Caracterização**
- **Estrutura Orgânica da Câmara Municipal**
- **Planeamento Territorial no Município: Instrumentos de Suporte e Gestão**

## 2. Gestão Territorial no Município de Salvaterra de Magos

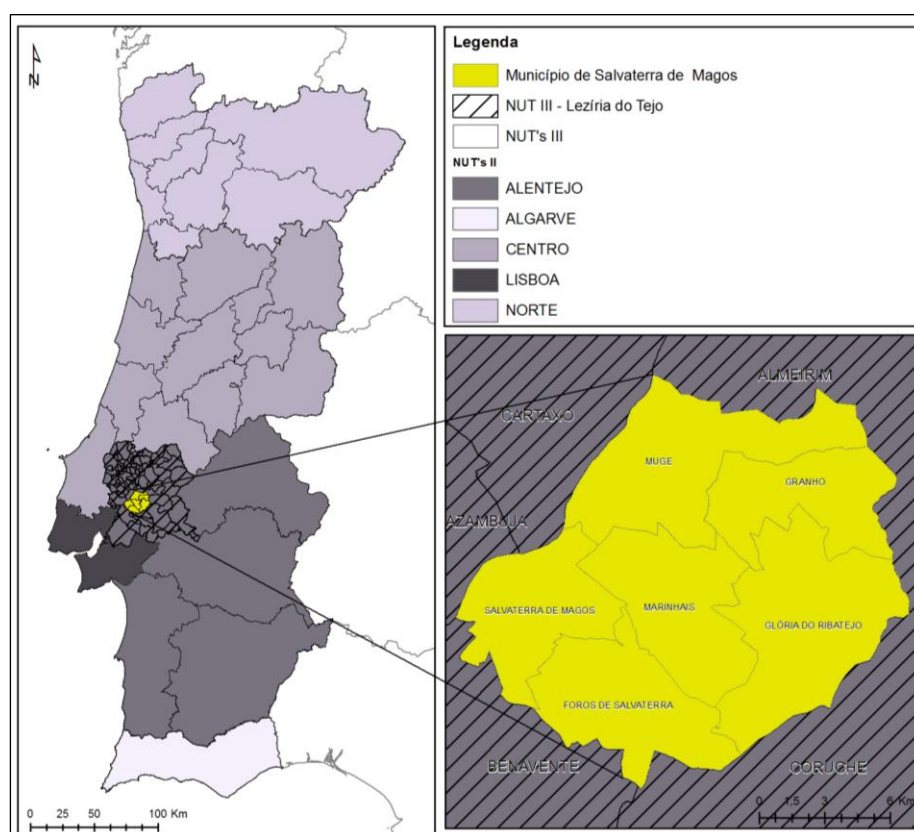
### 2.1. MUNICÍPIO DE SALVATERRA DE MAGOS – BREVE CARACTERIZAÇÃO

#### 2.1.1. Enquadramento Territorial do Município

O município de Salvaterra de Magos está integrado na NUT II do Alentejo, fazendo parte do agrupamento de concelhos da Região de Lisboa e Vale do Tejo e sub-região da Lezíria do Tejo<sup>18</sup>, que corresponde, esta última, à NUT III.

Confronta a Norte com Almeirim, a Nascente com Coruche, a Sul com Benavente e a Poente com Cartaxo e Azambuja (Figura 5).

**Figura 5** – Enquadramento Territorial do Município de Salvaterra de Magos



**Fonte:** Carta Administrativa Oficial de Portugal - CAOP 2012/IGP

É composto por seis freguesias, que perfazem uma área de 243,9 Km<sup>2</sup>.

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril, que procedeu à definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial.

### 2.1.2. Demografia e Povoamento

A análise da dinâmica demográfica e do povoamento do concelho efetuou-se num contexto mais alargado, nomeadamente, em comparação com a Lezíria do Tejo, uma vez que a realidade do município não é alheia ao comportamento da Sub-Região onde se insere.

No período intercensitário de 1991-2011, o concelho de Salvaterra de Magos apresentou uma variação populacional de 16,8%, valor muito superior ao da Lezíria do Tejo (6,2%). Todavia, este crescimento foi bastante diferenciado por freguesias, sendo as de Marinhais, Foros de Salvaterra e Salvaterra de Magos as que mais contribuíram para o acréscimo ocorrido, com 32,6%, 30,5% e 14,1%, respetivamente. Só a freguesia de Glória do Ribatejo apresentou diminuição da sua população residente, entre 2001-2011 (-5,9%), acentuando a tendência já registada entre 1991-2001 (-0,2%). Muge, com a regressão mais acentuada entre 1991 e 2001 (-2,5%), recuperou na década seguinte (0,7%) (tabela 1 e figura 6).

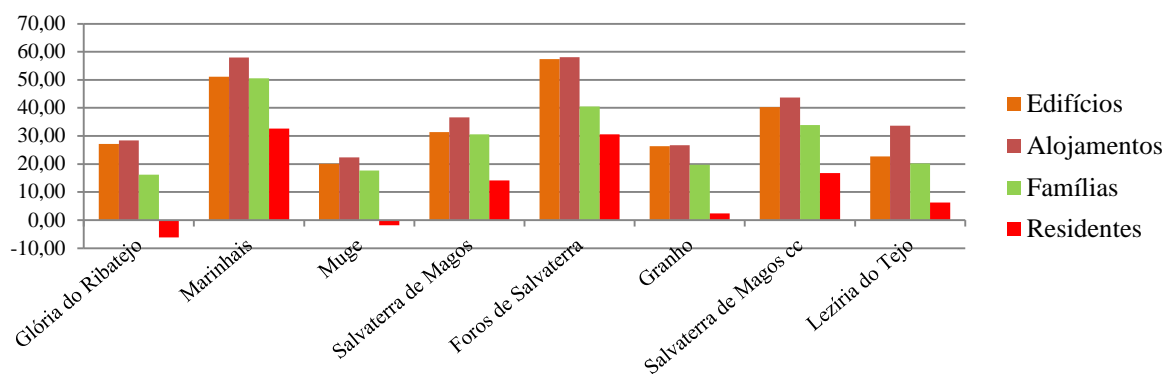
**Tabela 1** – População Residente e Variação Intercensitária

Unidade Geográfica	Total			Variação		
	N.º 1991	N.º 2001	N.º 2011	% 1991-2001	% 2001-2011	% 1991-2011
Glória do Ribatejo	3435	3427	3224	-0,2	-5,9	-6,1
Marinhais	4777	5469	6336	14,5	15,9	32,6
Muge	1293	1261	1270	-2,5	0,7	-1,8
Salvaterra de Magos	4843	5123	5526	5,8	7,9	14,1
Foros de Salvaterra	3769	4017	4920	6,6	22,5	30,5
Granho	862	864	883	0,2	2,2	2,4
<b>Salvaterra de Magos cc</b>	<b>18979</b>	<b>20161</b>	<b>22159</b>	<b>6,2</b>	<b>9,9</b>	<b>16,8</b>
Lezíria do Tejo	232969	240832	247449	3,4	2,7	6,2

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1991, 2001 e 2011

O parque habitacional do município de Salvaterra de Magos é constituído por 10713 edifícios, o que representa um aumento percentual de 40,2%, em relação a 1991. Este valor significa mais do dobro da média da Lezíria do Tejo. As freguesias de Marinhais e Foros de Salvaterra tiveram os maiores aumentos, superiores da 50%. Aliás, estas freguesias registaram um aumento exponencial em todas as variáveis em análise (Figura 6).

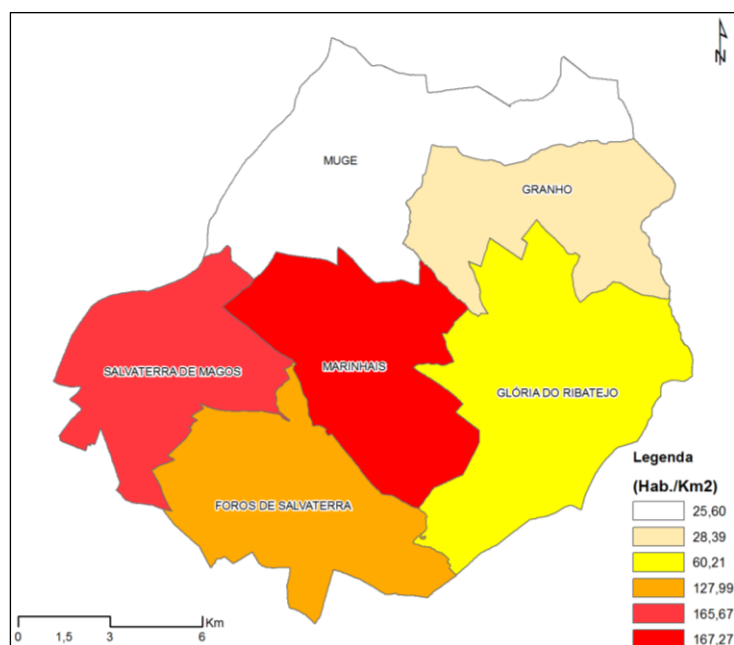
**Figura 6** – Variação de Edifícios, Alojamentos, Famílias e Residentes, no período entre 1991 e 2011



**Fonte:** INE, Recenseamento Geral da População e Habitação, 1991, 2001 e 2011

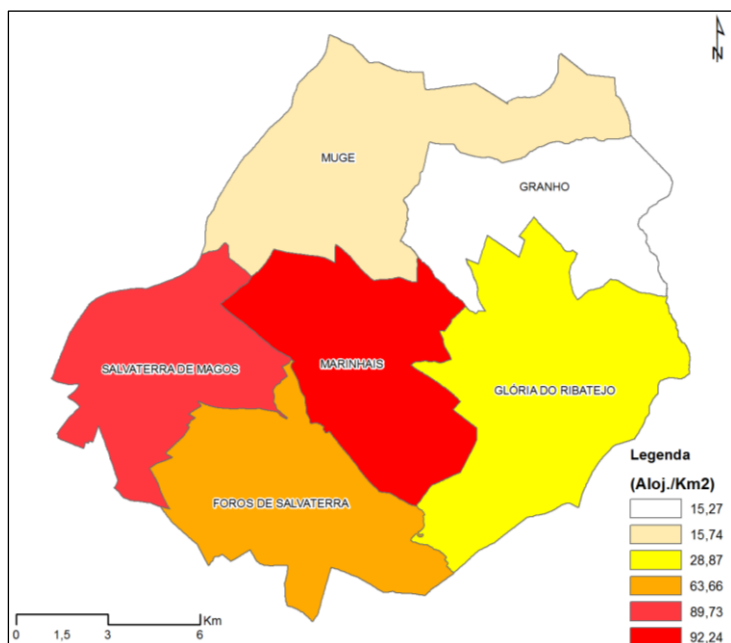
A densidade populacional no concelho de Salvaterra de Magos é bastante díspar entre as seis freguesias. Atualmente, a freguesia mais densamente povoada é a de Marinhais com 167,27 hab. /Km<sup>2</sup>, seguida de Salvaterra de Magos (165,67 hab. /km<sup>2</sup>) e Foros de Salvaterra (127,99 hab. /km<sup>2</sup>). Muge (25,60 hab. /km<sup>2</sup>) e Granho (28,39 hab. /km<sup>2</sup>) apresentam baixas densidades populacionais (Figura 7).

**Figura 7** – Densidade Populacional no município de Salvaterra de Magos, por freguesia



**Fonte:** INE, Recenseamento Geral da População e da Habitação, 2011

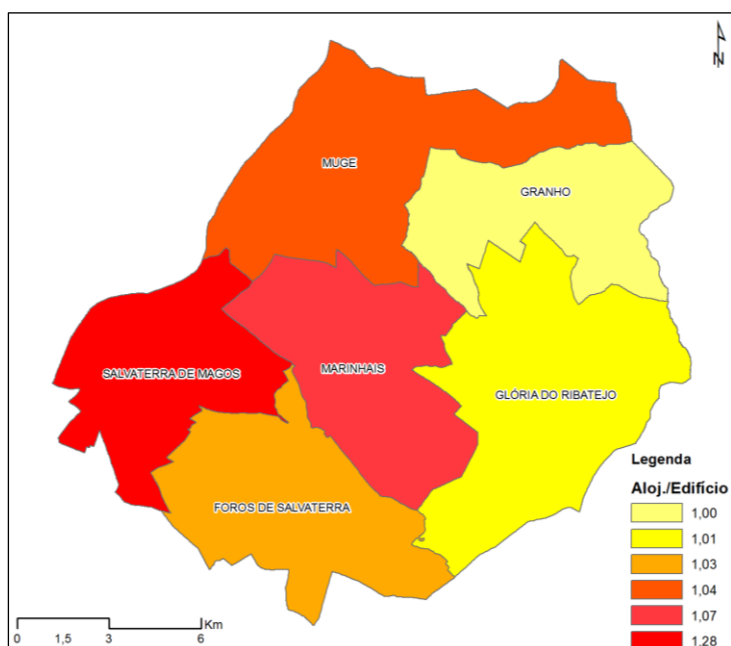
A densidade habitacional tem o mesmo padrão: as freguesias mais densamente habitadas são também Marinhais (92,24 aloj. Km<sup>2</sup>), Salvaterra de Magos (89,73 aloj. Km<sup>2</sup>) e Foros de Salvaterra (63,66 aloj. Km<sup>2</sup>), facto que se justifica pela dispersão territorial, nos casos de Marinhais e Foros de Salvaterra e pelas características urbanas da sede de concelho (Figura 8).



**Figura 8** – Densidade Habitacional no município de Salvaterra de Magos, por freguesia

**Fonte:** INE, Recenseamento Geral da População e da Habitação, 2011

Relativamente à tipologia, no município predominam os edifícios unifamiliares, embora comecem a surgir com mais frequência edifícios multifamiliares nas freguesias de Salvaterra de Magos, Marinhais e Foros de Salvaterra.

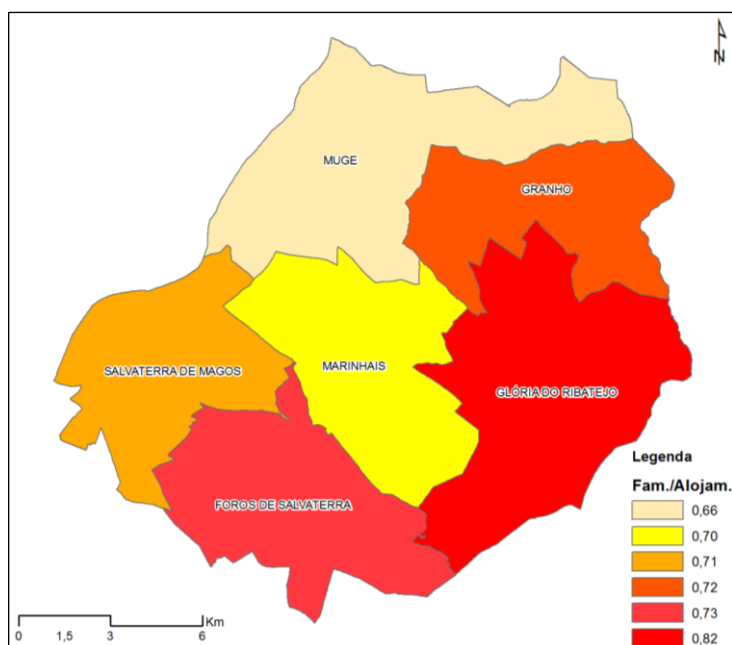


**Figura 9** – Relação Alojamentos / Edifícios por freguesia

**Fonte:** INE, Recenseamento Geral da População e da Habitação, 2011



Outro fator relevante que caracteriza a tipologia unifamiliar no concelho, mas em particular em Glória do Ribatejo, é o facto de o número de edifícios e alojamentos não ser muito superior ao número de famílias, sendo esta a freguesia com o valor mais elevado de famílias, por alojamento com um índice de 0,82 (Figuras 9 e 10).



**Figura 10** – Relação Famílias / Alojamentos, por freguesia

**Fonte:** INE, Recenseamento Geral da População e da Habitação, 2011

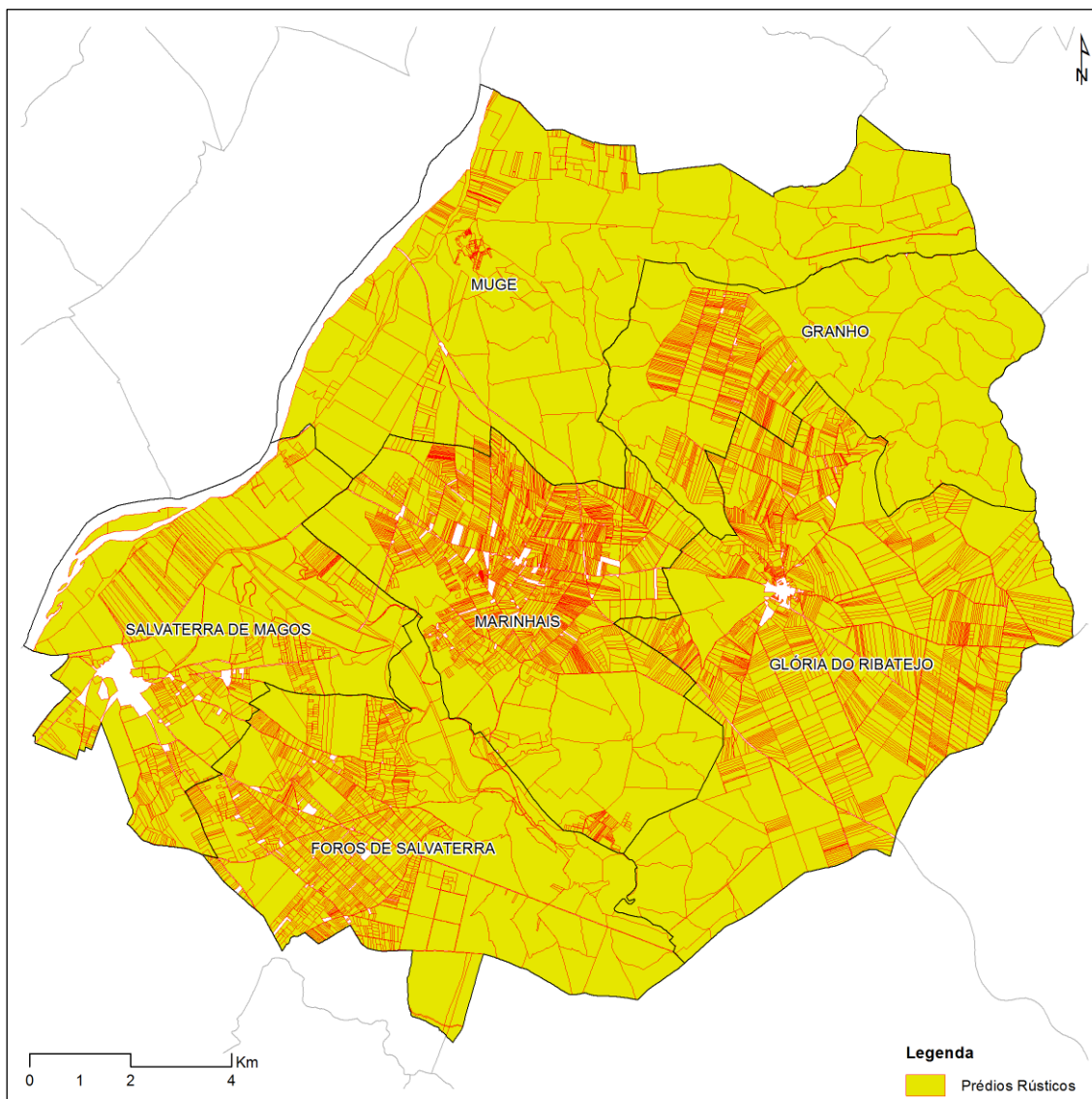
Para além das variáveis da população e da área das freguesias, a estrutura fundiária não deve ser dissociada na análise deste dado estatístico, uma vez que torna os valores mais claros e “filtrados”.

A carta da estrutura fundiária (Figura 11), elaborada com base no cadastro da propriedade rústica, coloca em evidência que as estruturas fundiárias mais fragmentadas se dispõem em particular na zona envolvente dos aglomerados urbanos, onde ocorre um número significativo de parcelas  $\leq 5000 \text{ m}^2$ .

No entanto, verificam-se duas situações distintas. Glória do Ribatejo tem uma estrutura fundiária muito fracionada, no seu todo, e as freguesias que têm uma densidade populacional inferior (Muge e Granho), mesmo considerando as suas dimensões, são as que albergam grandes propriedades, como a Casa Cadaval, no caso de Muge, pelo que, na prática, estes latifúndios condicionam (in) diretamente a densidade populacional.

Desta forma, os cerca de 60 hab./Km<sup>2</sup> na freguesia de Glória do Ribatejo equivalem a um valor com características bem mais rurais, do que os valores evidenciados pelas outras freguesias.

**Figura 11** – Estrutura Fundiária do Município de Salvaterra de Magos

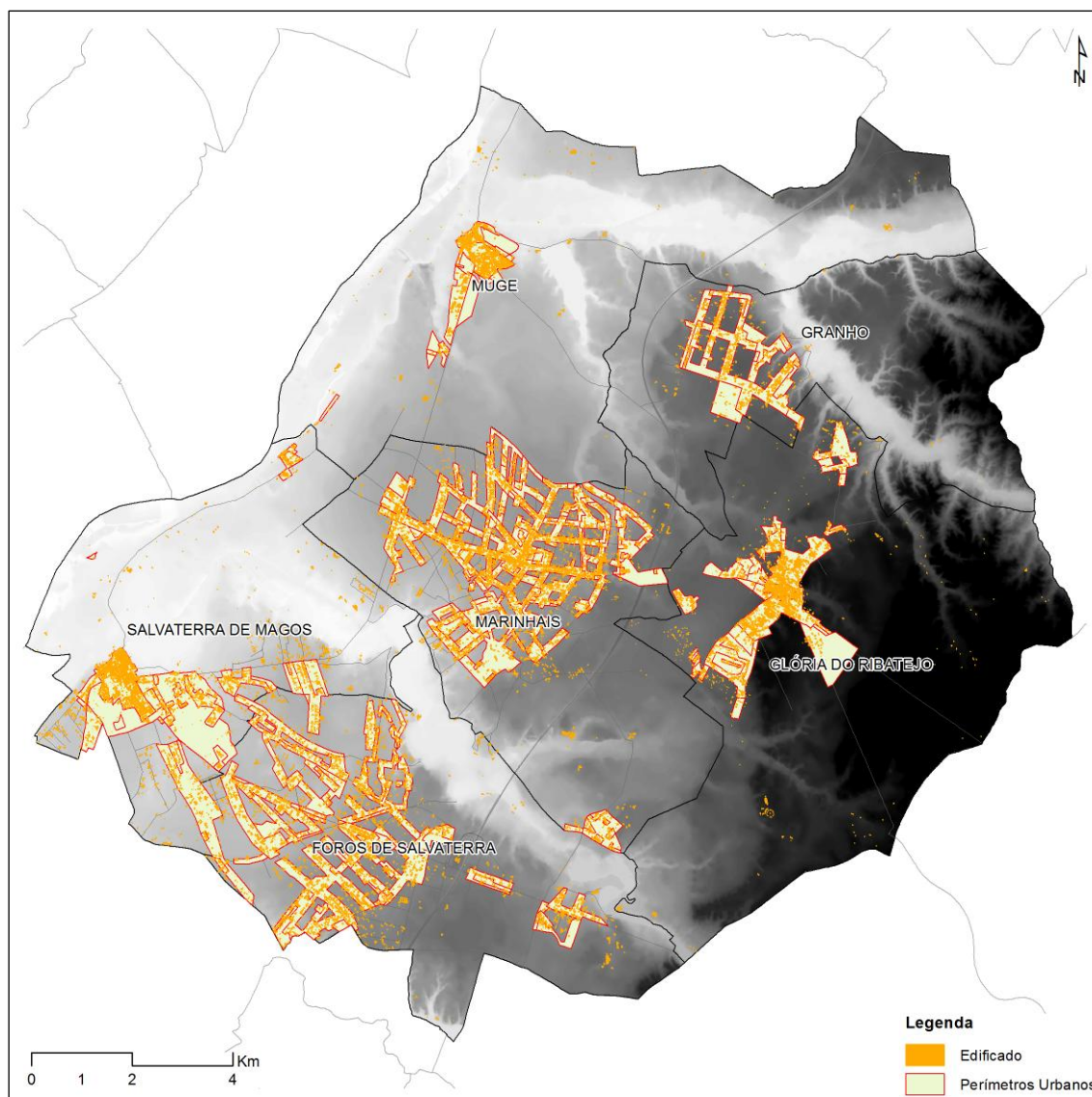


**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Por sua vez, o povoamento e as suas formas estão relacionadas com fatores naturais e antrópicos que gradualmente condicionaram o desenvolvimento dos territórios. Característica singular, Glória do Ribatejo desenvolveu-se em redor de um ponto, a ermida, sendo a única no município com povoamento radioconcêntrico. As

restantes evidenciam dispersão do povoamento organizado ao longo dos arruamentos (povoamento linear disperso), apesar de Salvaterra de Magos e Muge apresentarem uma estrutura de ocupação mais nucleada (Figura 12).

**Figura 12** – Estrutura Urbana das Freguesias do Município



**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

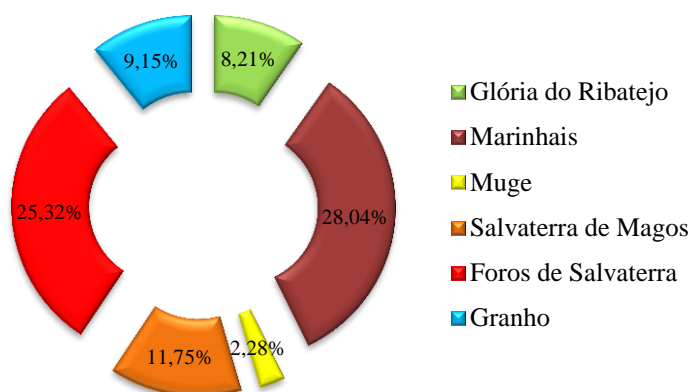
A figura 12, para além do esboço da morfologia urbana, mostra que as edificações estão, de facto, em perímetro urbano, sendo poucas as ocorrências fora deste. Esta evidência acontece porque quando o espaço urbano foi desenhado (urbano e urbanizável) foram integradas grande parte das edificações já existentes, sem

fundamento relevante. O resultado foi o surgimento de “vários perímetros urbanos” dispersos pelas freguesias e lugares do município que, por vezes, se assemelham a grandes quarteirões.

No que se refere a esta matéria, de salientar que Muge é a freguesia com menos percentagem<sup>19</sup> de solo urbano (8,21%) e que Marinhais (28,04%) e Foros de Salvaterra (25,32%) são as freguesias com maior percentagem (Figura 13). Todavia, os baixos valores apresentados por Muge têm a ver com constrangimentos à sua expansão, relacionados com fatores naturais (Rio Tejo) e antrópicos (Casa Cadaval).

Com a entrada em vigor do PROT-OVT (2009) passou a ser muito limitada a possibilidade de edificar fora de solo urbano. Para as edificações com fins habitacionais, entre outros requisitos, a parcela tem que ter no mínimo 4 ha e para as outras edificações, no mínimo 1 ha.

**Figura 13** – Perímetros Urbanos, por Freguesia



**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

<sup>19</sup> Percentagem de espaço urbano face ao total da área da freguesia.

## 2.2. ESTRUTURA ORGÂNICA DA CÂMARA MUNICIPAL

A estrutura orgânica da Câmara Municipal foi reestruturada em 2011 (Despacho n.º 4405/2011, de 10 de março, alterado pelo Despacho n.º 4987/2011, de 22 de março e pelo Despacho n.º 4045/2013, de 18 de março). Para além das unidades diretamente ligadas à presidência, o município está organizado em cinco Divisões: Administrativa; Financeira; de Obras Municipais e Serviços Urbanos; de Ação Social e Cultural e de Urbanismo e Planeamento. Nesta última centram-se as competências de ordenamento e gestão do território, repartidas pelos Serviços de Planeamento e SIG; Gestão Urbanística; Topografia e Desenho; Fiscalização Municipal e Obras Particulares e Serviço de Loteamentos e Obras Particulares.

Considerando o âmbito deste trabalho, as competências da Divisão de Urbanismo e Planeamento detalham-se de seguida (Tabela 2).

**Tabela 2** – Orgânica e competências da Divisão de Urbanismo e Planeamento da C. M. de Salvaterra de Magos

Divisão de Urbanismo e Planeamento		
Serviço de Planeamento e SIG	Serviço de Gestão Urbanística	Serviço de Loteamentos e Obras Particulares
<i>1) Promover e ou acompanhar a elaboração de Instrumentos de Gestão Territorial e projetos urbanísticos;</i>	<i>1) Apreciar e informar os projetos sujeitos a controlo prévio no âmbito do RJUE;</i>	<i>1) Prestar informações e esclarecimentos aos munícipes;</i>
<i>2) Dinamizar e monitorizar a implementação do Plano Diretor Municipal e outros Planos Municipais de Ordenamento do Território;</i>	<i>2) Apreciar e informar os pedidos de informação prévia, direito à informação, e destaques no âmbito do RJUE;</i>	<i>2) Receber e verificar os pedidos de particulares, organizar os processos físicos e no sistema de gestão de processos de obras;</i>
<i>3) Coordenar e ou promover a elaboração de diversas estudos medidas/instrumentos urbanísticos (Loteamentos Municipais, Medidas Preventivas, etc.);</i>	<i>3) Apreciar e informar pedidos no âmbito dos diversos regimes de exercício de atividades;</i>	<i>3) Encaminhar os processos para consultas a entidades internas e externas e enviá-las a despacho final;</i>
<i>4) Desenvolver programas e ações nos domínios das políticas fundiárias e imobiliária do Município e da execução programada de intervenções urbanísticas;</i>	<i>4) Realizar vistorias e elaborar os respetivos autos;</i>	<i>4) Elaborar os ofícios aos requerentes com a informação do despacho final e ou dos resultados das consultas efetuadas;</i>
<i>5) Promover e ou acompanhar a elaboração de planos e projetos no setor do ambiente;</i>	<i>5) Garantir o cumprimento dos prazos relativos aos pedidos dos particulares;</i>	<i>5) Controlar os prazos conforme determinado;</i>
<i>6) Promover a elaboração de posturas e regulamentos de natureza urbanística;</i>	<i>6) Assegurar o atendimento e esclarecimento técnico aos munícipes relativo a ordenamento do território, urbanismo e edificação;</i>	<i>6) Elaborar e promover a publicitação de avisos e editais;</i>
<i>7) Promover, em colaboração com outras unidades orgânicas, a elaboração de estudos ou planos relativos a elas, nomeadamente, de infraestruturas e equipamentos coletivos, por forma a garantir os objetivos e estratégias gerais planeadas para o Município;</i>	<i>7) Efetuar todas as demais funções que lhe sejam superiormente determinadas.</i>	<i>7) Emitir títulos de operações urbanísticas e outros alvarás;</i>
<i>8) Assegurar a elaboração de informação/emissão de parecer às solicitações internas e externas no âmbito do serviço;</i>		<i>8) Elaborar e emitir certidões;</i>

<p>9) Recolher, estruturar e disponibilizar, informação gráfica e alfanumérica aos vários serviços da Autarquia, entidades e municípios;</p> <p>10) Gerir e atualizar o regulamento de Toponímia;</p> <p>11) Assegurar os processos de atribuição de designações toponímicas;</p> <p>12) Atribuir números de polícia, de acordo regulamento de Toponímia;</p> <p>13) Fornecer as plantas topográficas solicitadas pelos municípios e pelos serviços do Município;</p> <p>14) Efetuar todas as demais funções que lhe sejam superiormente determinadas.</p>	<p>9) Emitir comprovativo de apresentação de declaração prévia;</p> <p>10) Cálculo do valor de taxas e emissão das respetivas guias;</p> <p>11) Organizar o arquivo de todos os processos inerentes à secção e mantê-los sob a sua guarda;</p> <p>12) Fornecer cópias dos processos quando solicitados;</p>
--	---

Serviço de Topografia e Desenho		Serviço de Fiscalização Municipal e Obras	
		Particulares	
<p>1) Executar todas as tarefas na área de desenho solicitadas pelas diversas unidades orgânicas da divisão, ou dos restantes serviços da Autarquia;</p> <p>2) Classificar, arquivar e manter em bom estado de utilização e conservação as peças existentes;</p> <p>3) Proceder à requisição e controlo de utilização dos materiais necessários à execução das tarefas a desenvolver;</p> <p>4) Assegurar o serviço de cópias;</p> <p>5) Efetuar os cálculos e medições necessárias para liquidação de taxas;</p> <p>6) Processar a informação dos elementos estatísticos a serem remetidos ao Instituto Nacional de Estatística;</p> <p>7) Assegurar a atualização da cartografia;</p> <p>8) Realizar levantamentos topográficos de zonas específicas para obras concretas;</p> <p>9) Eventual verificação da implantação dos processos de obras particulares;</p> <p>10) A implantação dos projetos de iniciativa municipal;</p> <p>11) Fornecimento de cotas e atribuição de alinhamentos de edificações confinantes com a via pública.</p> <p>12) Efetuar todas as demais funções que lhe sejam superiormente determinadas.</p>		<p>1) Fiscalizar a observância da legislação vigente no âmbito da intervenção do Município e dos regulamentos e posturas municipais;</p> <p>2) Participar os atos ilícitos constatados, lavrando competente auto de notícia, devidamente fundamentado, bem como coadjuvar na instrução de processos de contra - ordenação;</p> <p>3) Efetuar notificações e citações;</p> <p>4) Analisar reclamações de particulares;</p> <p>5) Participar em vistorias;</p> <p>6) Recolher informações solicitadas por órgãos e serviços municipais sobre situações de facto;</p> <p>7) Assegurar, periodicamente, ao responsável pela divisão, informações escritas sobre a atuação da fiscalização, bem como de situações detetadas;</p> <p>8) Efetuar todas as demais funções que lhe sejam superiormente determinadas.</p>	

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

A descrição apresentada evidencia que a estrutura orgânica municipal representa um desajustamento entre as competências da Divisão e a dimensão do corpo técnico, o que pode promover o surgimento de inconsistências no sistema de gestão territorial do município.

Ao Serviço de Planeamento e SIG compete, em exclusivo, as funções de Ordenar o Território. Se se tiver em conta que este Serviço é composto por um técnico superior (Geógrafo) e por duas assistentes técnicas, estas sem intervenção nesta matéria, facilmente se compreende a impossibilidade de concretizar as competências que lhes estão deferidas.

Embora os estudos de revisão do PDM tenham sido adjudicados a uma empresa de planeamento privada, é indispensável que os serviços da autarquia disponham de uma equipa multidisciplinar para assegurar o acompanhamento dos trabalhos.

Da parte da Câmara Municipal participam neste projeto apenas um técnico (Geógrafo) e o Chefe de Divisão (Urbanista), não obstante o trabalho do dia-a-dia, ficando a responsabilidade de elaborar o novo modelo de ordenamento da parte da equipa de planeamento. Todavia, este não é um problema de Salvaterra de Magos, mas sim uma dificuldade registada em muitos municípios, sobretudo nos de menor dimensão, uma vez que não há recursos suficientes.

Acrescenta-se ainda o facto de na estrutura orgânica ser descurado o trabalho de SIG. Não se faz alusão ao SIG projeto, nem ao SIG gestão e o que se verificam são funções genéricas. *“A infraestrutura, composta pelos recursos humanos, pelos recursos materiais e pela informação necessária à construção e operação com um Sistema de Informação Geográfica. Pode revestir-se de níveis de complexidade distintos, sendo identificados segundo esta perspetiva dois tipos de SIG: o SIG de projeto e o SIG de gestão”* (Matos, 2003, p.319).

Por outro lado, o Serviço de Gestão Urbanística não tem competências no âmbito do ordenamento do território. Se é verdade que esta unidade orgânica faz a gestão urbanística, compete-lhe também executar os IGT, através do controlo prévio, previsto no RJUE. É natural que possam surgir dificuldades de interpretação dos IGT e perspetivas próprias sobre os vários Planos, pois em nenhum momento há trabalho conjunto. Como defendem Tenedório, Henriques e Silva (2003, p. 13), as teorias privadas de *brainstorming* e o desenvolvimento de reuniões criativas com a participação conjunta também aqui deveriam ser implementadas.

### 2.3. PLANEAMENTO TERRITORIAL NO MUNICÍPIO: INSTRUMENTOS DE SUPORTE E GESTÃO

A **Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo** (LBOTU), publicada pela Lei n.º 48/1998, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. A LBOTU prevê no n.º 1 do artigo 7.º que a política de ordenamento do território se desenvolve com base num sistema de gestão territorial, «...num quadro de interação coordenada...» dos âmbitos nacional, regional e municipal.

No município de Salvaterra de Magos vigoram IGT de todos os níveis. Começando pelos instrumentos de desenvolvimento territorial, vigora o **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território** (PNPOT), publicado pela Lei n.º 58/2007, de 04 de setembro e corrigido pela Declaração de Retificação n.º 80-A/2007, de 07 de setembro. O PNPOT, instrumento de natureza estratégica, estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia.

O **Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo** (PROT-OVT), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 64-A/2009, de 06 de agosto de 2009, retificado pela Declaração de Retificação n.º 71-A/2009 de 02 de outubro, define a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constitui o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT). Apesar de não ser um plano diretamente vinculativo para os particulares, introduz orientações estratégicas nos PMOT que têm incidência na propriedade privada. No caso do município de Salvaterra de Magos, o PROT-OVT introduziu alterações no PDM, ao nível da construção em solo rural para fins habitacionais e para fins turísticos que formem aglomerados.

Nos instrumentos de planeamento territorial estão os PMOT. Nos termos do RJIGT, os PMOT são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios e estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na



escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental. De entre estes instrumentos de planeamento territorial, encontram-se vigentes no Município de Salvaterra de Magos os seguintes:

**O Plano Diretor Municipal de Salvaterra de Magos (PDM-SM)** foi ratificado pela RCM n.º 145/2000, de 27 de outubro, com as alterações introduzidas pela Deliberação n.º 548/2010, de 19 de março, Declaração de Retificação n.º 648/2010, de 31 de março, Aviso n.º 21122/2010, de 21 de outubro e Aviso n.º 13435/2012, de 09 de outubro. O PDM estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal.

*“O PDM de Salvaterra de Magos consagra os objetivos do município no que respeita à política de desenvolvimento económico e social, define a sua estrutura espacial e estabelece, através do seu regulamento, as normas de ordenamento correspondentes à estrutura espacial e à classificação do solo preconizadas para o seu território.”* (Relatório do PDM-SM).

**O Plano Geral de Urbanização de Salvaterra de Magos (PGU-SM)** foi publicado através da Portaria do Diário da República n.º 272 de II Série de 25/11/1978, alterado pela Declaração do Diário da República n.º 183, II Série, de 10/08/1989 e pela Declaração do Diário da República n.º 195, II Série, de 25/08/1992. É revogado em tudo o que colide com as disposições contidas no PDM-SM e Plano de Pormenor da Coitadinha. O plano de urbanização concretiza, para uma determinada área do território municipal, a política de ordenamento do território e de urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território.

**O Plano de Pormenor da Coitadinha (PP-C)** foi publicado através da Portaria n.º 374/99, de 21 de maio e alterado pelo Aviso n.º 12597/2008, de 22 de abril. Os planos de pormenor desenvolvem e concretizam propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a forma de edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de

interesse geral. O PP-C tem uma área de intervenção de 194.500,00 m<sup>2</sup> e prevê a construção de 913 fogos, o que perfaz uma densidade habitacional de 47 fogos / ha.

O PP-C tem como objetivo ajustar o plano à realidade socioeconómica do concelho de Salvaterra de Magos, aumentando o número de lotes unifamiliares, a área de implantação dos lotes destinados a edifícios, introduzir maior polivalência das áreas edificadas, bem como criar novas acessibilidades viárias.

**O Plano de Pormenor da Herdade de Nossa Senhora da Glória (PP-HNSG)** foi publicado pelo Aviso n.º 775/2010, de 12 de janeiro e tem como objetivos:

- Promover a reabilitação e reutilização das antigas instalações da RARET;
- Garantir a articulação funcional e territorial entre a área de intervenção e o núcleo urbano de Glória do Ribatejo;
- Preservar e recuperar os valores patrimoniais representativos da história do lugar e constituintes da sua memória;
- Promover os valores ambientais e paisagísticos da área de intervenção.

Este IGT prevê a recuperação da área urbana existente, incluindo espaços livres e equipamentos; a criação de uma área turística, com a inclusão de um aldeamento turístico, um estabelecimento hoteleiro e serviços complementares e ainda a construção de uma área estruturante de lazer composta por espaços verdes, campo de golfe de 18 buracos e respetivos equipamentos de apoio e a criação de uma bolsa de expansão futura da área urbana da freguesia de Glória do Ribatejo.

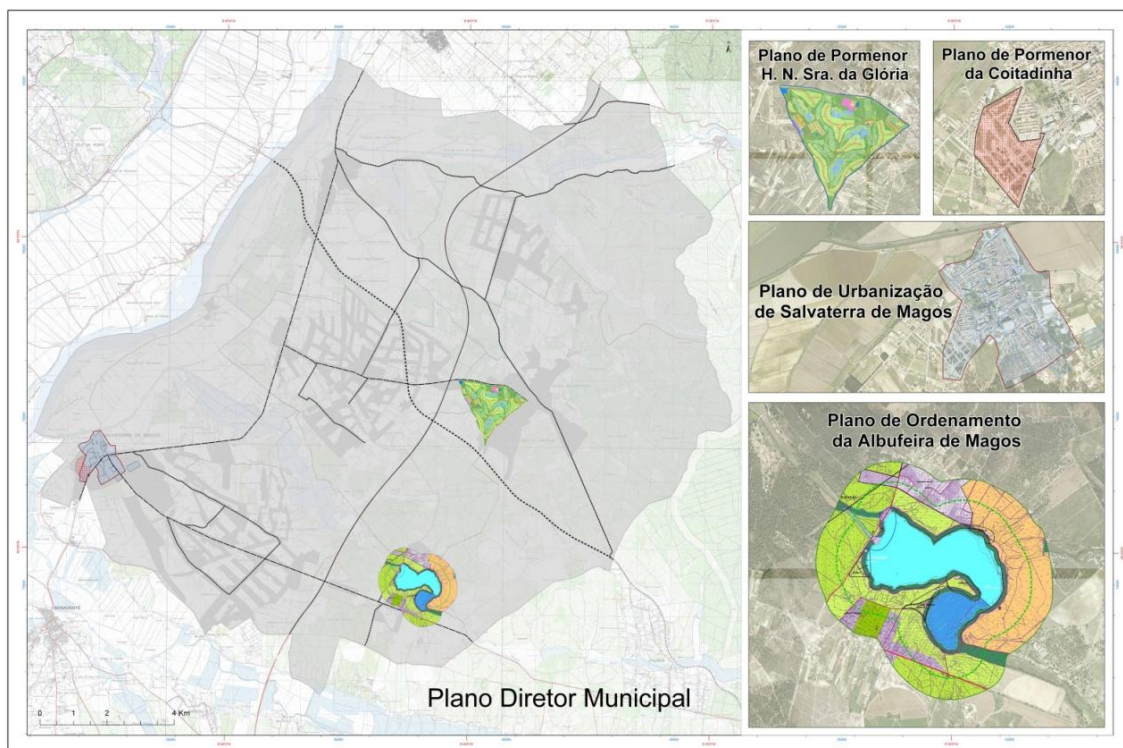
Relativamente a instrumentos de natureza especial, vigora em Salvaterra de Magos, na área circundante da Albufeira de Magos, o **Plano de Ordenamento da Albufeira de Magos (POAM)**. Trata-se de um Plano Especial de Ordenamento do Território, que entrou em vigor em 2008 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 169/2008, de 21 de novembro). Este PEOT constitui um meio supletivo de intervenção do governo e estabelece usos preferenciais, condicionados e interditos, determinados por critérios de conservação da natureza e da biodiversidade, de forma a compatibilizá-la com a fruição pelas populações.

Constituem objetivos específicos do POAM:

- Salvar a defesa e qualidade dos recursos naturais, em especial os hídricos, definindo regras de utilização do plano de água e da zona de proteção da albufeira, de forma a salvar a defesa e qualidade dos recursos naturais, em especial dos recursos hídricos;
- Definir as cargas para o uso e ocupação do solo que permitam gerir a área objeto de plano, numa perspetiva dinâmica e interligada;
- Aplicar as disposições legais e regulamentares vigentes, quer do ponto de vista de gestão dos recursos hídricos, quer do ponto de vista do ordenamento do território;
- Planear de forma integrada a área do concelho na zona de proteção da albufeira;
- Garantir a articulação com planos, estudos e programas de interesse local, regional e nacional, existentes ou em curso;
- Compatibilizar os diferentes usos e atividades secundárias existentes e ou a serem criados, com a proteção e valorização ambiental e finalidades principais da albufeira;
- Identificar as áreas mais adequadas para a conservação da natureza e as áreas mais aptas para atividades recreativas, prevendo compatibilidades e complementaridades de uso entre o plano de água e as margens da albufeira.

No mapa seguinte (Figura 14) estão espacializados os cinco instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares, em vigor no município.

**Figura 14** – Instrumentos de Gestão Territorial Vinculativos dos Particulares, em vigor no Município



**Fonte:** Câmara Municipal de Salvaterra de Magos – Elaboração Própria

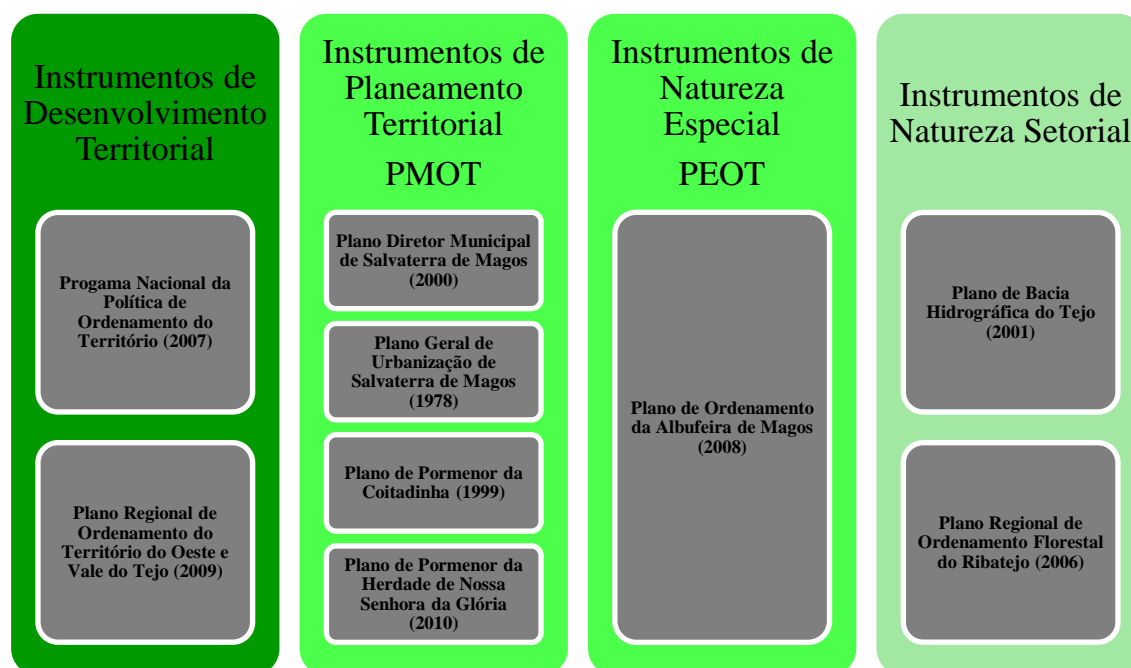
No que se refere a instrumentos de natureza setorial, vigoram no município o Plano de Bacia Hidrográfica do Tejo e o Plano Regional de Ordenamento Florestal do Ribatejo.

O **Plano de Bacia Hidrográfica do Tejo** (PBH-Tejo) foi publicado pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2001, de 07 de dezembro. Trata-se de um plano que assenta numa abordagem conjunta e interligada de aspetos técnicos, económicos, ambientais e institucionais, envolvendo os agentes económicos e as populações diretamente interessadas, tendo em vista estabelecer, de forma estruturada e programática, uma estratégia racional de gestão e utilização da bacia hidrográfica do Tejo, em articulação com o ordenamento do território e a conservação e proteção do ambiente.

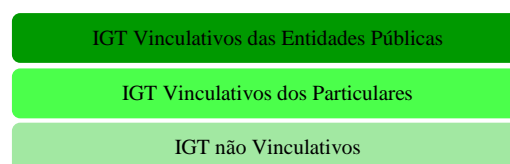
**O Plano Regional de Ordenamento Florestal do Ribatejo (PROF-Ribatejo)** foi publicado em 2006 ( Decreto Regulamentar n.º 16/2006, de 19 de outubro, alterado pela Portaria n.º 62/2011, de 2 de fevereiro e pela Portaria n.º 78/2013, de 19 de fevereiro). Os planos regionais de ordenamento florestal são instrumentos que incidem sobre os espaços florestais e visam enquadrar e estabelecer normas específicas de uso, ocupação, utilização e ordenamento florestal, por forma a promover e garantir a produção de bens e serviços e o desenvolvimento sustentado destes espaços.

O esquema da figura 15 sintetiza os instrumentos de gestão territorial em vigor no município.

**Figura 15** – Esquema dos Instrumentos de Gestão Territorial, em vigor no Município de Salvaterra de Magos



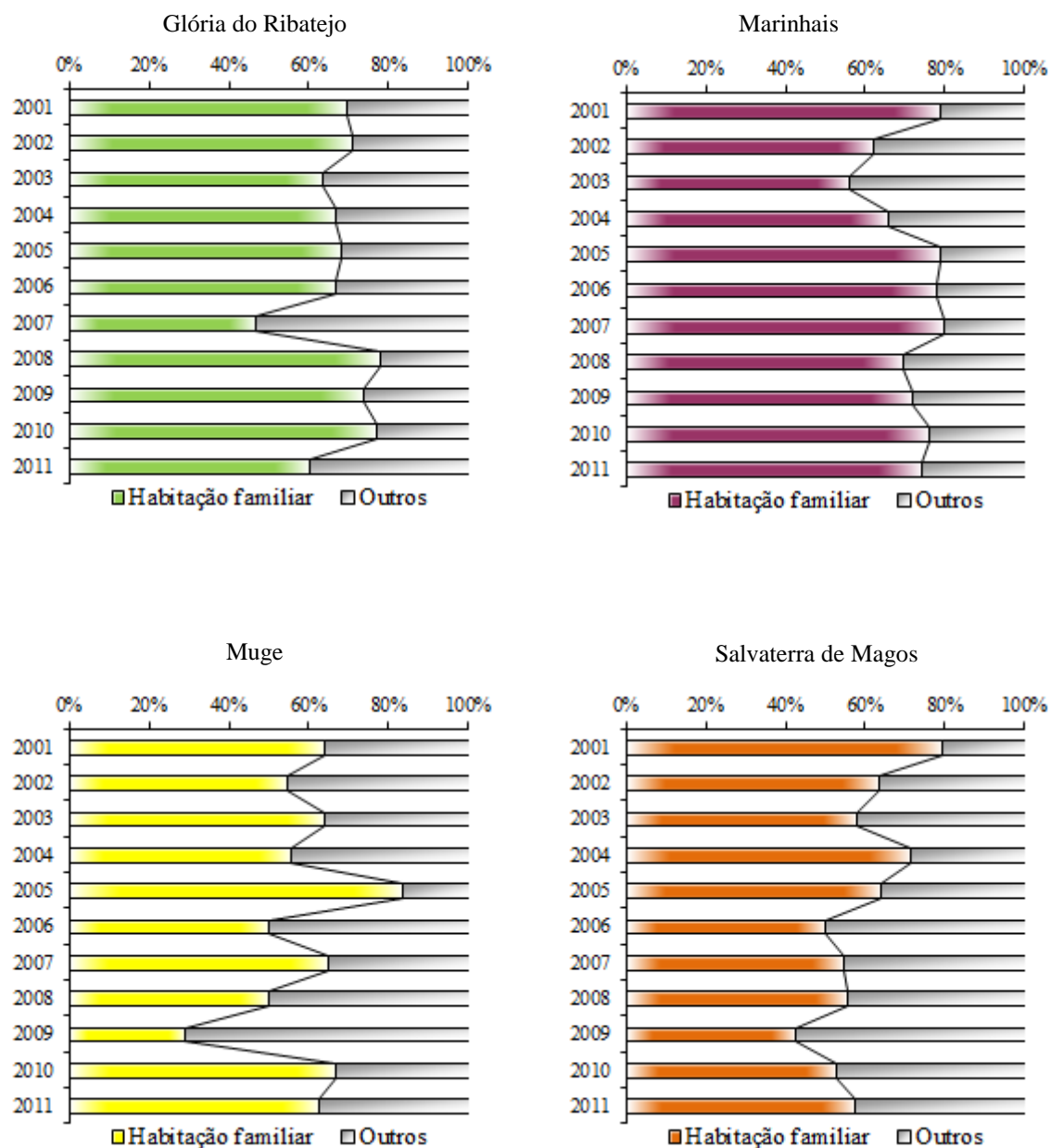
**Fonte:** Câmara Municipal de Salvaterra de Magos  
Elaboração Própria

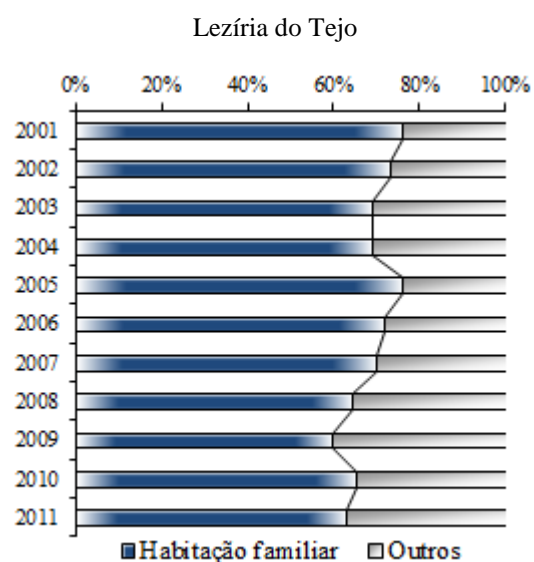
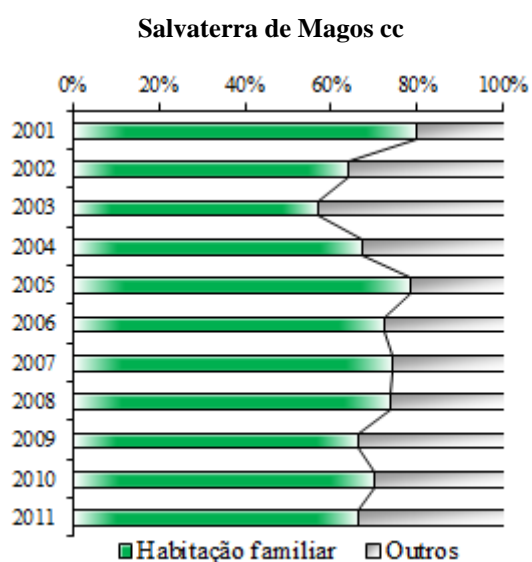
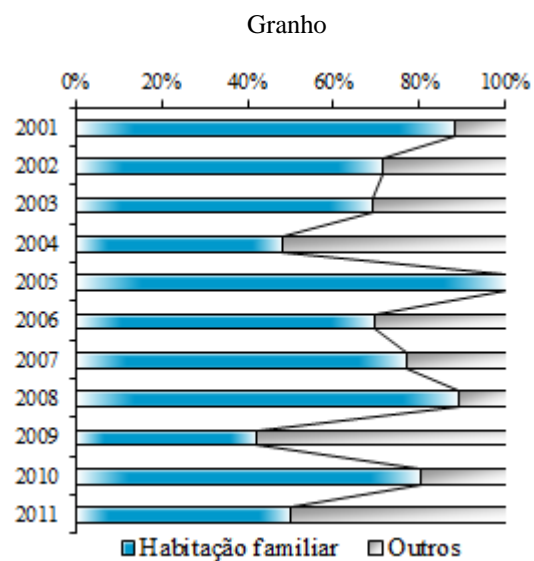
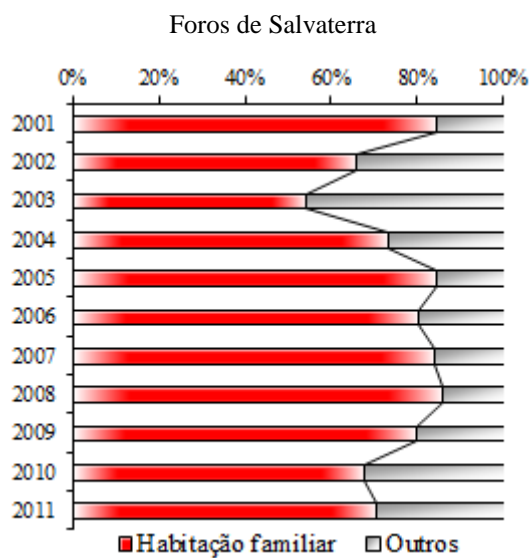


### 2.3.1. Tipo de Edificações Licenciadas

Quanto ao tipo das edificações licenciadas, verifica-se que há homogeneidade nas várias freguesias do município e também na Lezíria do Tejo, com a predominância do licenciamento da habitação familiar, salvo oscilações pontuais (Figuras 16 a 23).

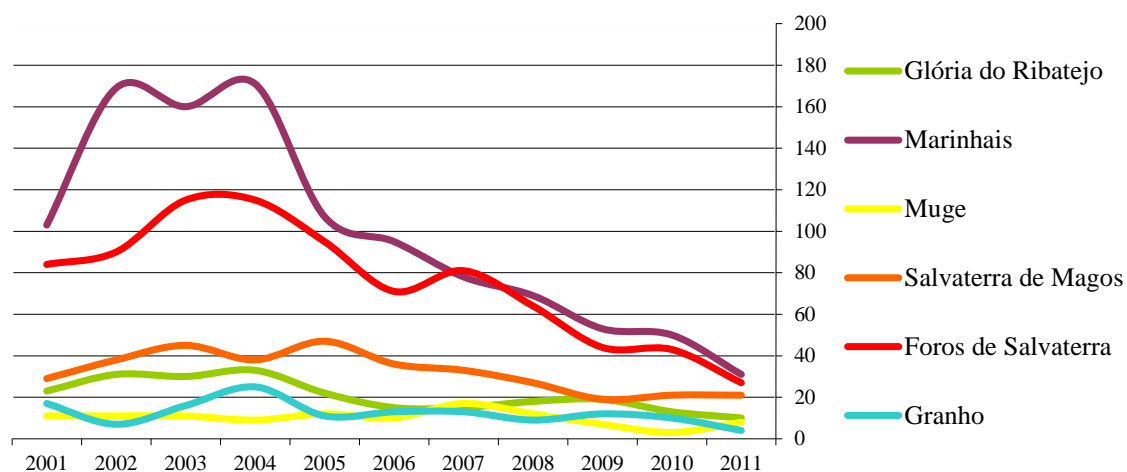
Figuras 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 – Edifícios licenciados por tipo (%) e por freguesia





A Figura 24 revela que, em sintonia com as variáveis anteriormente apresentadas, as freguesias com mais edifícios licenciados são Marinhais e Foros de Salvaterra. No entanto, a partir de 2004 verifica-se uma tendência de regressão acentuada em todo o município, sendo as descidas da ordem dos 80% entre 2004 e 2011.

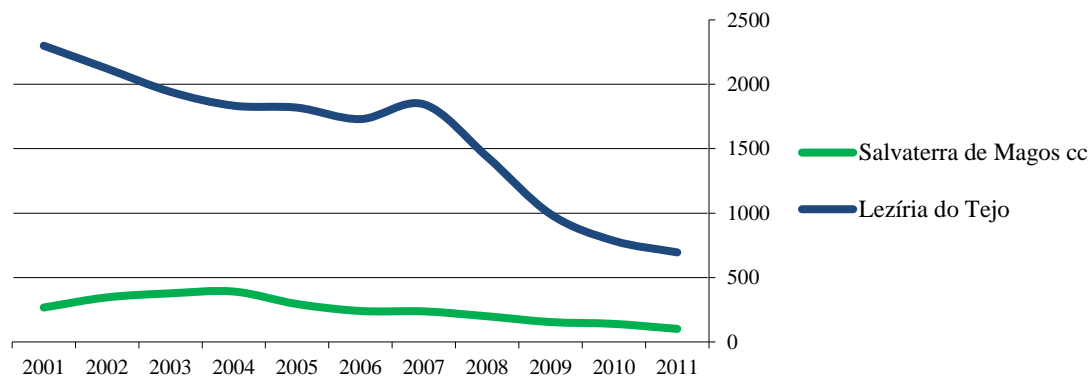
**Figura 24** – Edifícios licenciados (n.º) no município, por freguesias (2001-2011)



**Fonte:** INE, Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas

Na figura 25 estão representados os valores do município e da Lezíria do Tejo. Em comparação, verifica-se que a tendência de descida é a mesma, embora a Lezíria do Tejo tenha “resistido” até 2007 à quebra significativa do número de edifícios licenciados.

**Figura 25** – Edifícios licenciados (n.º) no município e sub-região (NUT III) (2001-2011)



**Fonte:** INE, Sistema de Indicadores de Operações Urbanísticas



## **Capítulo III: Incoerências do Sistema de Gestão Territorial de Âmbito Local: casos de estudos em contexto de Sistemas de Informação Geográfica**

---

- **Casos de Estudo**

### 3. Casos de Estudo

#### 3.1. INCOERÊNCIAS NA EXECUÇÃO DO PDM DE SALVATERRA DE MAGOS

##### 3.1.1. Âmbito

A apresentação deste caso prático deve-se à recorrente incerteza na execução do PDM, nomeadamente nas áreas urbanas e urbanizáveis, pelo que o objetivo é esclarecer procedimentos e exemplificar a abordagem, através da aplicação de uma metodologia com dois casos aleatórios de possíveis pretensões de particulares.

##### 3.1.2. Plano Diretor Municipal de Salvaterra de Magos

A entrada em vigor deste IGT permitiu ao município, a partir do ano 2000, dispor de uma ferramenta que disciplinasse o uso, ocupação e transformação do solo de todo o município de Salvaterra de Magos.

O IGT foi publicado com o respetivo regulamento que “(...) *é indissociável das plantas de ordenamento F.1.1 a F.1.15, onde se identificam e delimitam as classes de espaços, categorias de espaços e unidades operativas de planeamento e gestão (...)*” (número 4, artigo 2.º, do regulamento do PDM). Portanto, todas as plantas que o constituem são, naturalmente, eficazes. Estas plantas de ordenamento são acompanhadas pelas plantas de condicionantes que aglutinam as servidões e restrições de utilidade pública.

À data em que foi elaborado o PDM era comum que as plantas de ordenamento e de condicionantes fossem apresentadas a escalas muito pequenas, normalmente à escala 1:25000 para todo o município, deixando, quase sempre, a hipótese de elaboração de posteriores planos de urbanização e planos de pormenor, prática que se revelou rara, a nível nacional.<sup>20</sup> “*Passada a vaga de elaboração dos PDM, que susteve a elaboração de planos de urbanização e plano de pormenor, constata-se agora, perante a crua realidade dos resultados no terreno, que o PDM não é adequado para a gestão*

---

<sup>20</sup> De acordo com Vítor Campos – Excerto da Conferência *Os Atuais Desafios do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano*, Lisboa, 2009, o cenário é o seguinte: Entre 1970 e 1990 entraram em vigor 34 PU e 43 PP; Entre 1991 e 1999 entraram em vigor 125 PU e 477 PP; Entre 2000 e janeiro de 2013 entraram em vigor 146 PU e 438 PP. (dados atualizados pela Direção-Geral do Território - 2013).

*urbanística*” (Pereira, Margarida e Grave, Luís – Encontro AD URBEM 2012, A PROGRAMAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL, p. 7<sup>21</sup>).

A planta de ordenamento à escala 1:25000 (f.1.1) define e delimita as classes e categorias de espaço. As classes de espaço são áreas com uso geral dominante e as categorias de espaço são uma “(...) *subdivisão da classe de espaço correspondente a área com uso diferenciado dentro do uso geral dominante da classe de espaço a que pertence* (...)” (alínea b), número 2, artigo 4.º, do regulamento do PDM).

A Câmara Municipal e a equipa que elaborou o PDM, consciente da importância dos perímetros urbanos no território municipal, quer em termos de gestão urbanística, quer nas expectativas que geram nos munícipes, concebeu a pormenorização da planta de ordenamento para uma escala com maior detalhe (1:10000). Esta pormenorização estabelece as categorias de espaço, das classes de espaço urbano, urbanizável e também industrial e turístico.

Deste modo, se a análise de uma determinada pretensão não seguir sempre uma metodologia coerente e correta, tal como a proposta no Manual de Utilização do PDM<sup>22</sup>, podem surgir áreas que, à primeira vista parecem não ter classificação ou ter várias classificações sobrepostas para o mesmo local. Todavia isso não acontece, como se poderá verificar, adiante.

Esta aparência acontece porque as classes e categorias de espaço definidas nas plantas de ordenamento 1:25000 e 1:10000 não são contíguas, por vários motivos: pelo erro inerente à diferença de escala, pelo erro de georreferenciação e pelo próprio erro de origem (de elaboração).

Ora, se para as classes de espaço mineiro, agrícola, florestal, agroflorestal, espaço-canal de infraestrutura, aquícola, espaço afeto a instalações de interesse público, outras áreas agrícolas, industrial e turístico, o PDM identifica as categorias correspondentes na planta de ordenamento 1:25000, o mesmo não acontece para os espaços urbano e urbanizável, que surgem qualificados nas plantas de ordenamento 1:10000, como foi referido anteriormente.

---

<sup>21</sup> Excerto da Comunicação: Programação do solo ou programação urbanística? Reflexão em torno do atual excesso de oferta dos produtos urbanísticos face a dinâmicas socioeconómicas recessivas.

<sup>22</sup> Documento que integrou os trabalhos de elaboração do PDM, produzido pela Câmara Municipal e pela equipa de planeamento.

Considerando que o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e os Decretos Regulamentares números 9 e 11/2009, de 29 de maio, definem que o perímetro urbano compreende os solos urbanizados e os solos cuja urbanização seja possível programar, estes últimos correspondentes à antiga designação de solos urbanizáveis, centremo-nos nestas duas classificações que formam o perímetro urbano.

O PDM define no número 1 do artigo 11.º, referente ao espaço urbano, que “*as categorias de espaço e zonas referidas são as que se encontram delimitadas nas plantas de ordenamento, à escala de 1:10 000*”. Do mesmo modo, para o espaço urbanizável, o número 1 do artigo 19.º tem a mesma redação.

Depreende-se, à partida, que os perímetros urbanos são os que estão contemplados nas plantas de ordenamento 1:10000 e é certo que se poderia concluir que tudo o que está fora desta delimitação não é solo urbano, pois estas plantas foram feitas para os perímetros urbanos.

Contudo, esta interpretação não é a correta, senão vejamos: que classificação se atribui a um terreno que está fora da abrangência das plantas 1:10000, mas que está classificado na planta de ordenamento 1:25000 como urbano ou urbanizável? A Câmara Municipal previu estes casos e estabeleceu-os no regulamento. À semelhança de todas as outras classes de espaço (identificadas anteriormente), a planta de ordenamento 1:25000 também contempla as classes de espaço urbano, urbanizável, pois é a única peça do PDM que classifica a totalidade do território municipal. O que acontece é que, quando uma pretensão é abrangida pelo espaço urbano ou urbanizável, deve verificar-se as respetivas categorias e zonas (habitacional, equipamento, programada, não programada, etc.) nas plantas de ordenamento 1:10000, de acordo com o número 1, dos artigos 11.º e 19.º do regulamento.

No entanto, logo no número seguinte de ambos os artigos está a resposta para a definição das categorias de espaço a aplicar no espaço urbano e no espaço urbanizável que está fora das plantas 1:10000, mas que estão na planta 1:25000. Para o espaço urbano o número 2, do artigo 11.º refere que “*Nas áreas urbanas em que não se encontrem identificadas e delimitadas as categorias de espaço e zonas referidas e até à aprovação e publicação dos correspondentes planos de urbanização e planos de pormenor, os parâmetros a observar na urbanização do espaço urbano são os correspondentes aos de **zona a reabilitar**.*”

Para o espaço urbanizável, o número 2, do artigo 19.º indica que *“Nas áreas urbanas em que não se encontrem identificadas e delimitadas as categorias de espaço e zonas referidas e até à aprovação e publicação dos correspondentes planos de urbanização e planos de pormenor, os parâmetros a observar na urbanização do espaço urbanizável são os correspondentes a **área urbanizável mista, zona não programada**”*.

Está, portanto, bem definida a “regra” e assumido no próprio regulamento do PDM que existem áreas urbanas que podem não ter qualificação, ou seja, que pode haver áreas urbanas mesmo fora do limite das plantas de ordenamento 1:10000. Aliás, as únicas áreas que são referidas no regulamento do PDM como *“áreas urbanas/urbanizáveis em que não se encontrem identificadas e delimitadas as categorias de espaço”* são as desenhadas na planta de ordenamento 1:25000 que ficam além do limite da 1:10000, pois todas as outras têm essa qualificação definida nesta última planta.

### *3.1.3. Metodologia de análise de pretensões, segundo o manual de gestão do PDM*

Para a análise de uma determinada pretensão que possa surgir no território municipal, o manual de gestão do PDM define uma metodologia, que sendo adotada, torna simples e coerente o procedimento.

A sequência é a seguinte:

Primeiro são analisadas plantas de condicionantes (f.2.1 e f.2.2), à escala 1:25000. Caso se verifique que o solo é abrangido por alguma servidão ou restrição de utilidade pública (SRUP) com cartografia e legislação que a regule, passa-se para a respetiva planta, como são os casos de RAN e REN<sup>23</sup>.

Depois, analisam-se as restantes servidões e restrições de utilidade pública ou medidas preventivas que eventualmente não estejam incluídas nas plantas de condicionantes (linhas de água, linhas de transporte de energia elétrica, etc.).

De seguida, afere-se qual a classificação prevista para o solo em questão, através da planta de ordenamento 1:25000, pois é esta peça que classifica a totalidade do

---

<sup>23</sup> Mesmo que não se verifiquem condicionantes nas plantas (f.2.1 e f.2.2), devem-se consultar, sempre, as plantas da REN e RAN

território municipal. Se a classificação não for nenhuma que compreenda o perímetro urbano, verifica-se, de imediato, a respetiva categoria.

Se o solo for classificado como espaço urbano ou urbanizável, passa-se para as plantas de ordenamento 1:10000 para verificar a qualificação, ou seja, a categoria. Estando a categoria e zona definidas, aplica-se o previsto no regulamento do PDM para a respetiva qualificação.

Se a área da pretensão não tiver qualificação, isto é, estiver fora do limite das plantas 1:10000, mas classificada como urbana na planta 1:25000, então está-se perante uma área que é, efetivamente, urbana, embora sem a identificação da “*categoria de espaço e zonas*”, referidas”.

Nestes casos, para o espaço urbano, aplicam-se os parâmetros correspondentes aos de zona a reabilitar e, para espaço urbanizável, os correspondentes a área urbanizável mista, zona não programada.

De seguida, apresenta-se um exemplo de pretensão para uma área do município, onde surgem dúvidas relativamente à classificação do solo.

### 3.1.4. Exemplo de Pretensão

A hipotética pretensão urbanística solicitada é para a parte superior da parcela, junto à via pública<sup>24</sup>. Assim, segundo a metodologia proposta, a análise deve ser feita da seguinte forma<sup>25</sup>: Primeiro, verificar a pretensão na planta de localização (Figura 26).



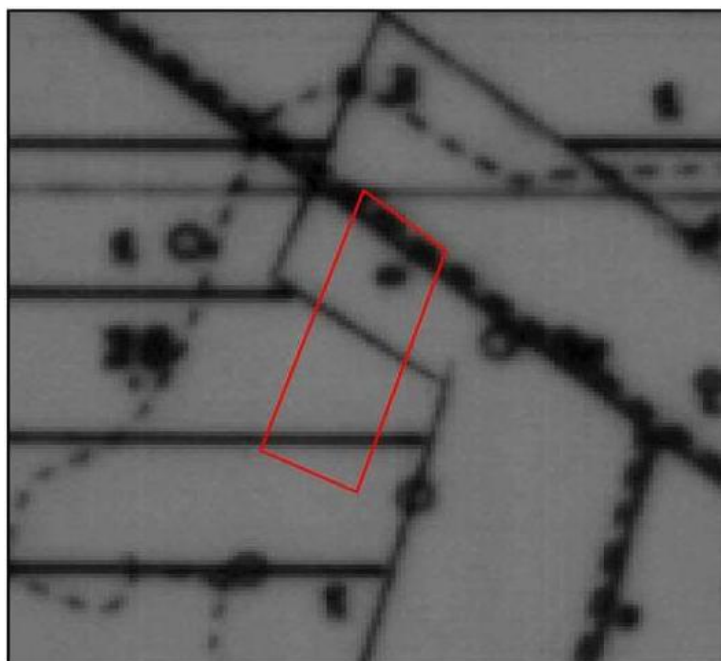
**Figura 26** – Planta de Localização

**Legenda:**

 Polígono de Implantação

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Depois, analisam-se as plantas de condicionantes (f.2.1 e f.2.2). Neste caso, verifica-se que, sensivelmente a meio da parcela, o solo é abrangido por REN, estando a parte superior livre de condicionantes (Figura 27).



**Figura 27** – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.1)

**Legenda:**

 Polígono de Implantação

 REN

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

<sup>24</sup> Esta localização, representada no polígono vermelho, foi tomada como exemplo e escolhida aleatoriamente.



<sup>25</sup> As imagens apresentadas são meramente representativas, daí a omissão de escala e orientação.

A planta de condicionantes f.2.2 dá-nos a mesma informação da anterior (Figura 28). Assim, deve-se avançar agora para as plantas da RAN e REN.



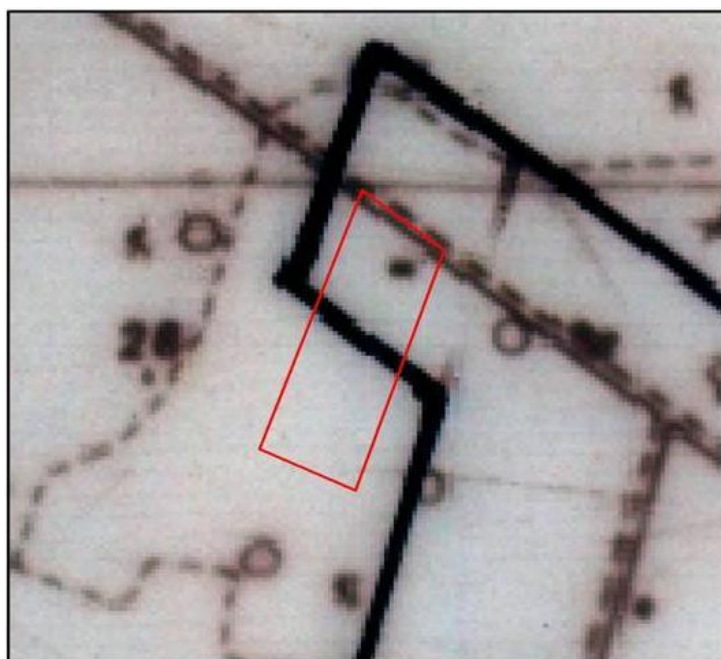
**Figura 28** – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.2)

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  REN



**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Analisando a planta da RAN, constata-se que a propriedade em causa não é abrangida por esta condicionante, identificando o limite superior como urbano (Figura 29).



**Figura 29** – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional

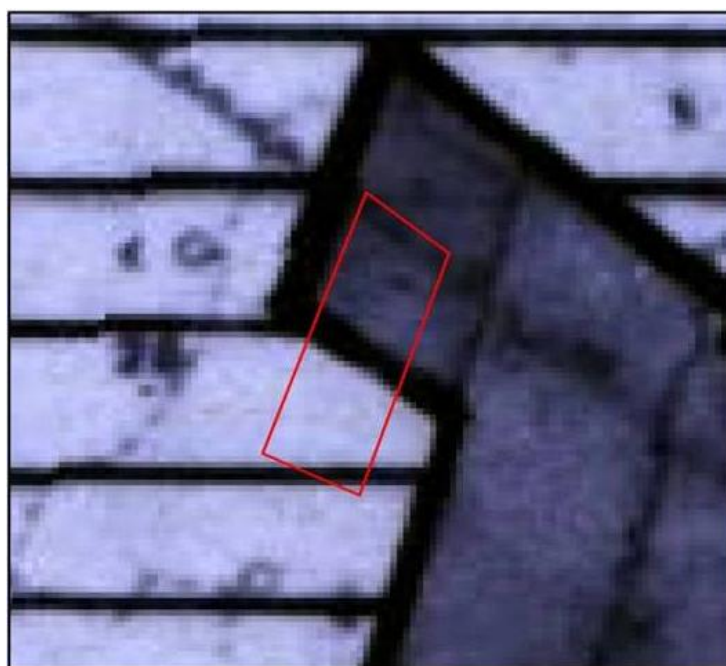
**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbana

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos






A planta específica da REN confirma a presença desta condicionante a partir do meio do terreno, identificando a parte superior como urbano (Figura 30).



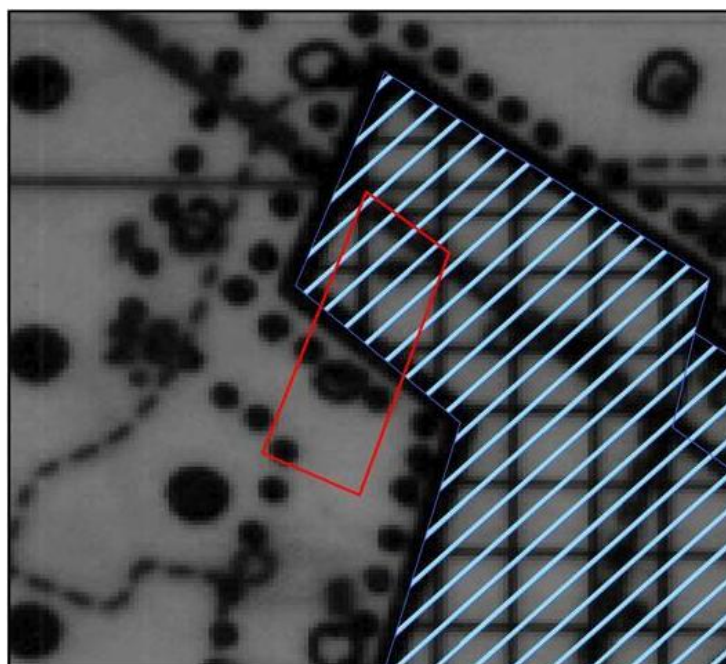
**Figura 30** – Extrato da Planta da Reserva Ecológica Nacional

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  REN
-  Área Urbana

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Analizadas as condicionantes, o passo seguinte é verificar a classificação da planta de ordenamento, à escala 1:25000 (Figura 31). Esta peça classifica o solo como urbano, em parte, mais concretamente, como área urbanizada, sendo a parte restante classificada como área agrícola. Deve-se, agora, analisar a pormenorização da planta de ordenamento 1:10000, visto que se está perante uma área urbana.



**Figura 31** – Extrato da Planta de Ordenamento à escala 1:25000

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbanizada
-  Área Agrícola
-  Área Florestal

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

De acordo com a pormenorização da planta de ordenamento, à escala 1:10000, constata-se que esta planta não identifica a categoria de solo urbano e respetiva zona (Figura 32). Neste caso, ter-se-á que voltar a verificar a planta de ordenamento 1:25000, que, recorde-se, classifica o solo como área urbanizada.



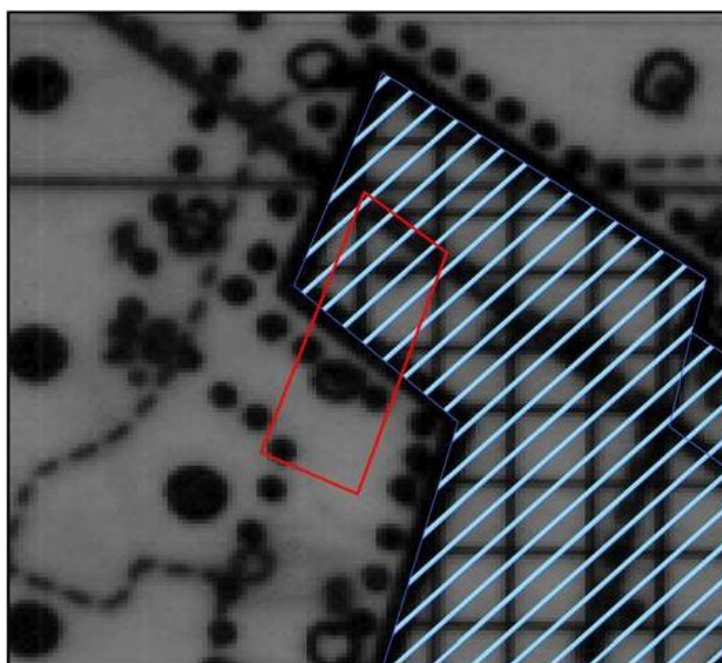
**Figura 32** – Extrato da Planta de Ordenamento, à escala 1:10000

**Legenda:**

- Polígono de Implantação
- Área Urbana (1:10000)

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Voltando à planta de ordenamento 1:25000 (Figura 33), e estando em causa uma classe de espaço urbana, que não tem identificada a categoria e zona na planta de ordenamento 1:10000, aplica-se o disposto no n.º 2 do artigo 11.º do regulamento do PDM, ou seja, o correspondente a zona a reabilitar. Neste caso, seria área urbanizada habitacional, zona a reabilitar.



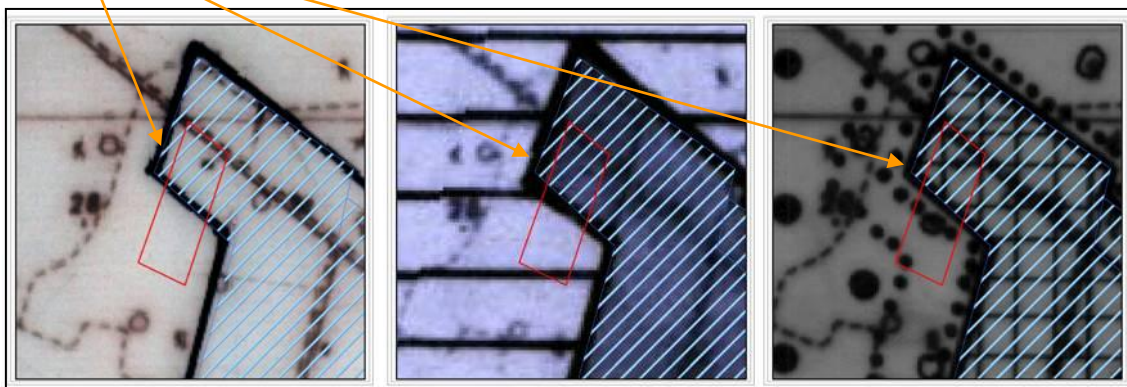
**Figura 33** – Extrato da Planta de Ordenamento à escala 1:25000, com limite urbano vetorizado

**Legenda:**

- Polígono de Implantação
- Área Urbanizada
- Área Agrícola
- Área Florestal

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Veja-se que em todas as plantas 1:25000 (RAN, REN e Ordenamento) o limite urbano coincide (Figura 34).



**Figura 34** – Extrato das Plantas da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional e de Ordenamento à escala 1:25000

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

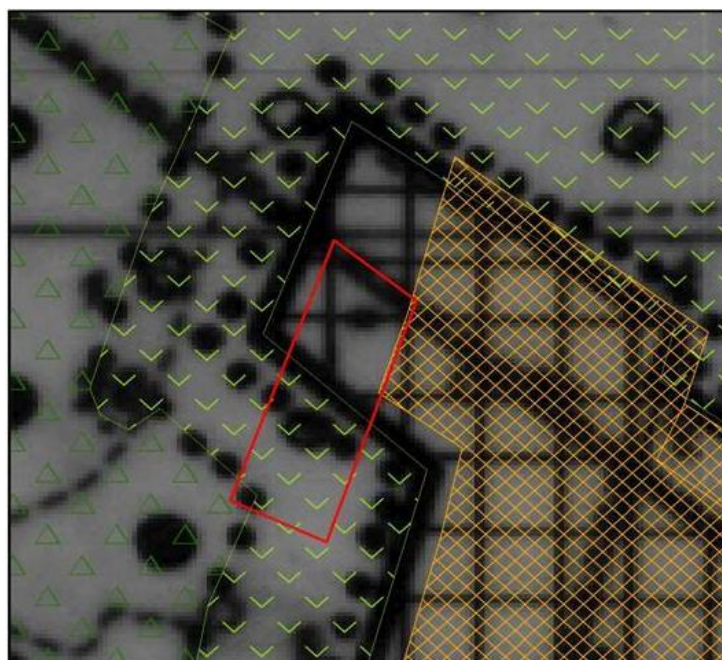


### 3.1.5. Origem do Problema

Durante muito tempo falou-se em “áreas brancas” ou “zonas sem classificação”, mas essas afirmações estão incorretas. A planta de ordenamento classifica a totalidade do município e não parcialmente, portanto, todas as áreas que fazem parte do concelho de Salvaterra de Magos têm uma classificação.






Então por que razão se falou (e fala) em “áreas ou zonas brancas”? A explicação é simples: pelo facto de, aquando da digitalização do PDM, não terem sido desenhadas as áreas urbanas e urbanizáveis da planta 1:25000. Na altura, o gabinete de SIG limitou-se a digitalizar os perímetros urbanos da 1:10000 e “colou-os” às restantes classes de espaço 1:25000 e o resultado foi o ilustrado na figura 35.

Naturalmente, as classes de espaço não são contíguas, por várias razões, mas logo pelo facto de estarem a escalas diferentes. Numa análise simplista, ou seja, recorrendo apenas aos vetores (tramas desenhadas pelo SIG), não se vê nenhuma classificação. Contudo, a planta original tem lá a classificação da parcela e, neste caso, é área urbanizada.



**Figura 35** – Extrato Vetorização das Plantas de Ordenamento, à escala 1:25000 e 1:10000

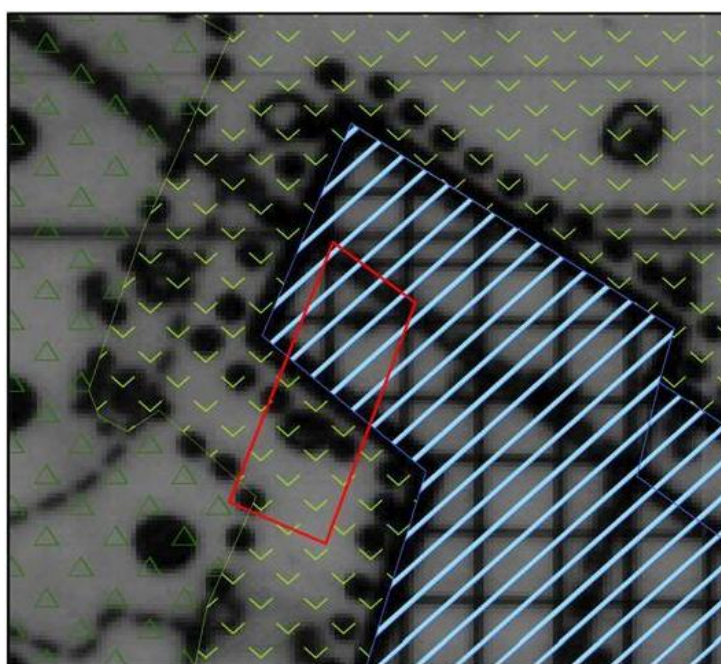
**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbana (1:10000)
-  Área Florestal
-  Área Agrícola
-  Área Urbanizada

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos





A vetorização deveria ter sido como está na figura 36, ou seja, deveriam ter sido vetorizados também os limites das classes de espaço urbano e urbanizável. Como se depreende facilmente, não existem quaisquer “buracos” ou “zonas brancas”.

Com todos os temas digitalizados, depois, caberia ao técnico que analisa a pretensão ativar ou desativar os temas que necessita.



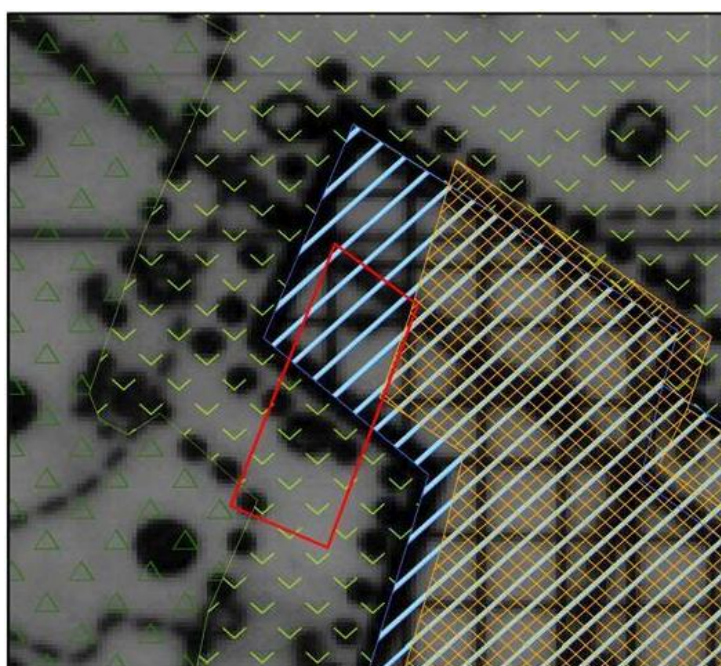
**Figura 36** – Extrato da Vetorização da Planta de Ordenamento, à escala 1:25000

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbanizada
-  Área Florestal
-  Área Agrícola






**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

No limite, ativando todos os temas das plantas ordenamento 1:25000 e 1:10000, surgia a imagem da figura 37. A metodologia de análise já foi detalhada anteriormente.



**Figura 37** – Extrato da Vetorização das Plantas de Ordenamento, à escala 1:25000 e 1:10000, sobrepostas

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbanizada
-  Área Florestal
-  Área Agrícola
-  Área Urbana (1:10000)

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

No entanto, pode acontecer uma situação inversa e que ainda não foi detalhada. Admita-se que, para uma determinada área, o perímetro urbano das plantas 1:10000 é superior ao da planta 1:25000. A regra é a mesma e segue-se a metodologia apontada. O que vai acontecer é que, para o mesmo local, pode parecer que existem duas classificações sobrepostas, por exemplo, urbano com agrícola. Numa análise “cega”, pode afirmar-se que existem mesmo as duas classificações para o mesmo local, mas, nestes casos, o rigor da pormenorização da planta de ordenamento 1:10000 prevalece sobre a 1:25000. Esta prevalência e rigor terminam quando o limite do perímetro urbano possa “colidir” com os limites de RAN ou REN, pois estas restrições de utilidade pública prevalecem sobre qualquer plano municipal<sup>26</sup>.

Veja-se, de seguida, um exemplo de uma determinada pretensão (Figura 38), em que o perímetro urbano da planta de ordenamento, à escala 1:25000 fica aquém da planta de ordenamento, à escala 1:10000.



**Figura 38** – Planta de Localização

**Legenda:**

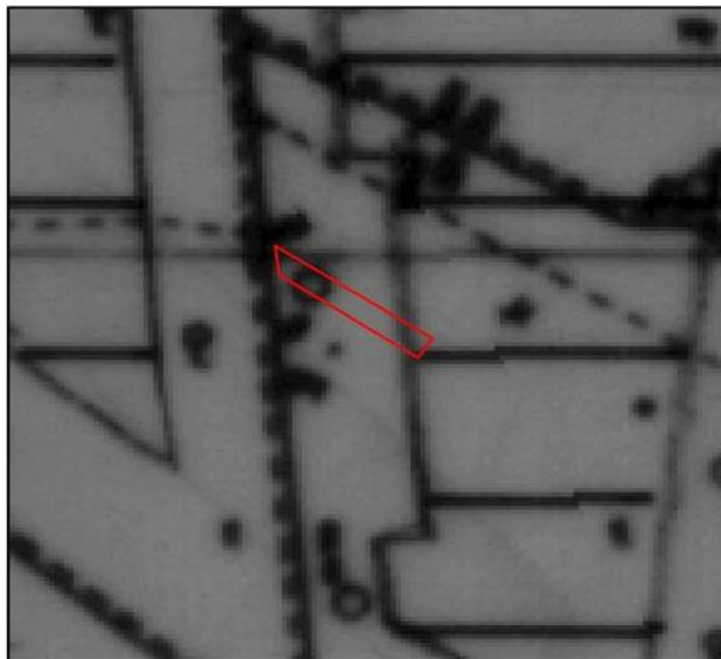
 Polígono de Implantação

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

<sup>26</sup> Prevalecem, no sentido em que as condicionantes e respetivos regimes legais têm que ser respeitados. Ofício ID 25633 – N.º 134/2006, de 2006-08-09 da DGOTDU remetido à DRARO, cujo assunto foi “Sobreposição de Plantas de Condicionantes e de Planta de Ordenamento.”





A metodologia é a mesma e analisam-se, em primeiro lugar, as plantas de condicionantes (f.2.1 e f.2.2). Segundo a planta de condicionantes f.2.1 (Figura 39), impende sobre o limite tardoz da parcela a REN.



**Figura 39** – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.1)

**Legenda:**

 Polígono de Implantação  
 REN



**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

A planta de condicionantes f.2.2 (Figura 40) tem a mesma indicação da anterior, pelo que, de seguida, se devem analisar as plantas da REN e da RAN.



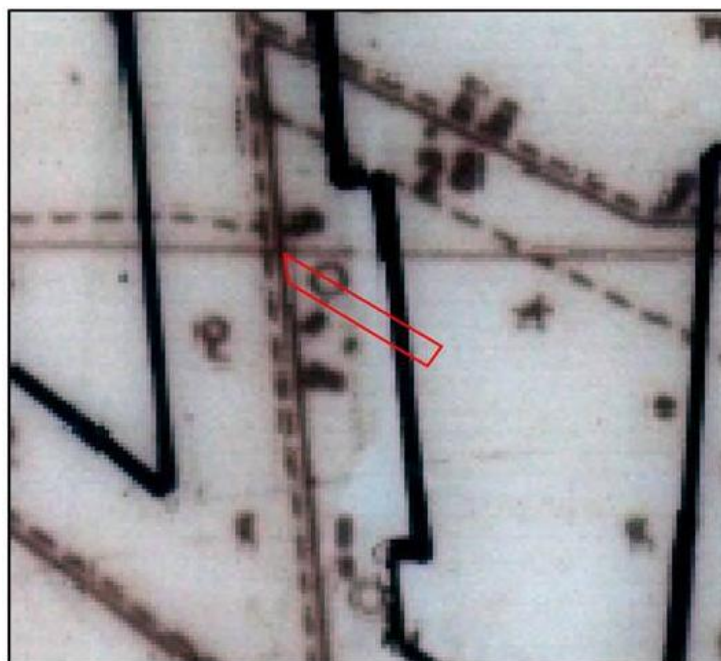
**Figura 40** – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.2)

**Legenda:**

 Polígono de Implantação  
 REN



**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Analisando a planta da RAN (Figura 41), constata-se que o solo não é abrangido por esta condicionante.



**Figura 41** – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbana




**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

A planta específica da REN (Figura 42), à semelhança das plantas de condicionantes (f.2.1 e f2.2), confirma a presença desta condicionante no limite tardoz do terreno.



**Figura 42** – Extrato da Planta da Reserva Ecológica Nacional

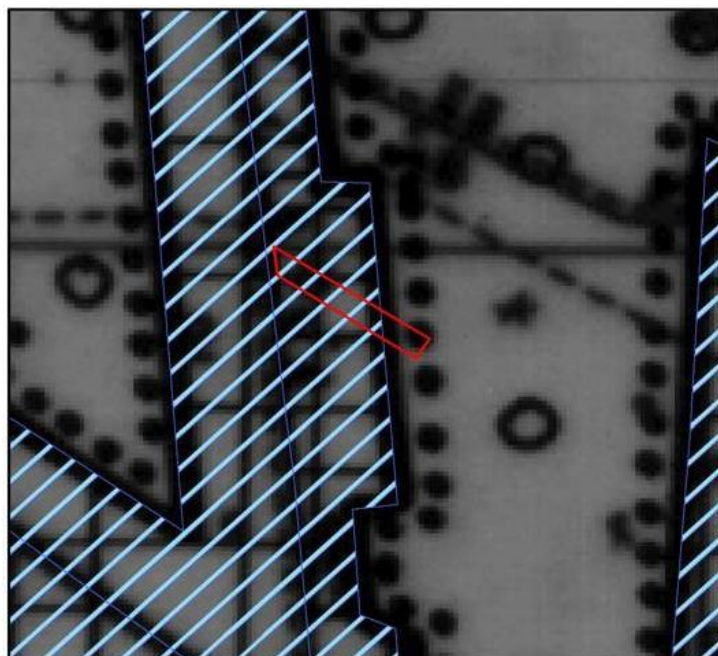
**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  REN
-  Área Urbana

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos






Seguindo a metodologia, verifica-se agora a planta de ordenamento, à escala 1:25000 (Figura 43). Constatase que o solo está classificado como urbano. Então analisa-se a planta pormenorizada 1:10000.



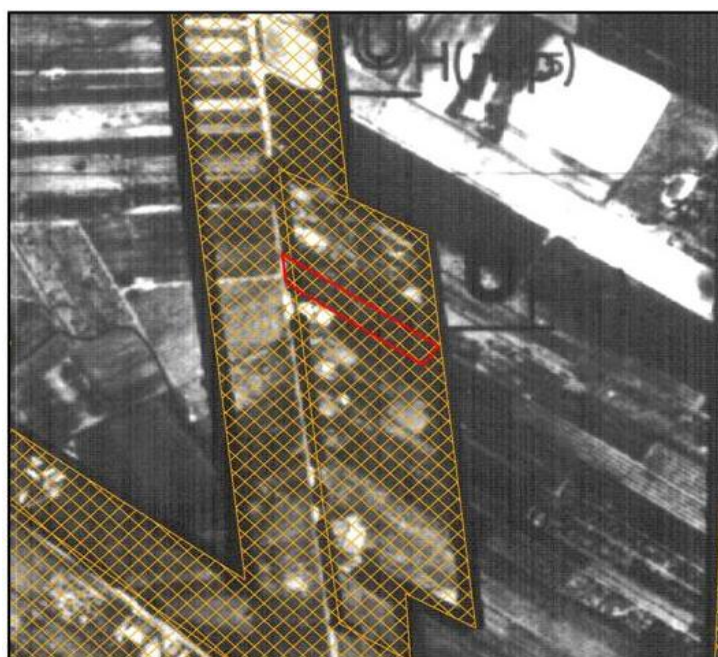
**Figura 43** – Extrato da Planta de Ordenamento à escala 1:25000, com limite urbano vetorizado

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbanizada
-  Área Agrícola



**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

A planta de ordenamento, à escala 1:10000 (Figura 44) classifica o solo como urbano na totalidade da parcela. Neste caso, a pormenorização da planta de ordenamento 1:10000 prevalece sobre a 1:25000 e o solo é classificado como urbano para além dessa planta.



**Figura 44** – Extrato da Planta de Ordenamento, à escala 1:10000

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  Área Urbana (1:10000)


**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

No entanto, como se viu nas figuras anteriores, impende sobre o limite tardoz da parcela a REN. Por isso, essa prevalência, em termos de ordenamento, deve terminar no limite da REN (Figura 45), pois esta restrição de utilidade pública prevalece sobre qualquer plano municipal de ordenamento do território.



**Figura 45** – Extrato da Planta de Ordenamento, à escala 1:10000 Vetorizada e REN, 1:25000

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  REN
-  Área Urbana
-  Área Urbana (1:10000)

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

### 3.1.6. Conclusão

A análise efetuada sobre a execução do PDM, assim como a metodologia proposta, estão sustentadas com fundamento científico-técnico e legal e são, salvo melhor proposta, as mais corretas, justas e coerentes, tendo em consideração as limitações de um instrumento de gestão territorial de “1.ª geração.”

Face ao exposto, as principais conclusões a reter são a definição de uma regra de aplicação do PDM para as áreas urbanas e urbanizáveis sem qualificação e para as áreas com classificação sobreposta, assim como a proposta de uma metodologia de execução do PDM. Foi também esclarecido que não há “zonas brancas” ou “áreas sem classificação”, sendo que o que existem são “*áreas urbanas/urbanizáveis que não têm identificadas e delimitadas as categorias de espaço*”.

Nestes casos, aplicam-se, para as áreas urbanas, os parâmetros correspondentes aos de zona a reabilitar e, para as áreas urbanizáveis, os parâmetros correspondentes aos de área urbanizável mista, zona não programada.

Nos casos em que o limite do perímetro urbano da planta de ordenamento 1:10000 é superior ao da 1:25000, o primeiro prevalece, sendo que em nenhum dos casos o perímetro urbano possa prevalecer sobre as restrições de utilidade pública de RAN ou da REN.

Naturalmente que a lacunas existentes no PDM de Salvaterra de Magos têm mecanismos legais para serem suprimidas, nomeadamente através das correções materiais previstas no RJGT; contudo, essa seria uma alternativa morosa e até redundante, dado que o IGT está em processo de revisão<sup>27</sup>. O mais importante seria encontrar uma solução que, sem por em causa o correto ordenamento do território municipal, resolva, em tempo útil, os problemas da gestão urbanística do dia-a-dia e promova a salvaguarda dos interesses conjuntos do município e dos munícipes<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Considerando que o PDM está em revisão, e numa altura em que a legislação limita e, por vezes, quase impossibilita o aumento dos perímetros urbanos, a CM, aplicando a metodologia proposta neste ponto ficaria com uma bolsa de reserva de solo urbano superior a 200 ha. Quando apresentasse à CA os dados estatísticos, relativos aos perímetros urbanos, a CM poderia, em termos abstratos, argumentar que reduziu a área urbana, embora, em termos efetivos, a pudesse aumentar até aos 200 ha (Anexos).

<sup>28</sup> Entretanto a Câmara Municipal deu início a um procedimento de alteração ao PDM que, entre outras disposições, previu a correção/esclarecimento destas situações. No caso concreto, não deixou de ser um processo moroso (2 anos) e também redundante, visto que o regulamento original já previa a resolução destes casos, como se viu. Fica a nota, no entanto, para o facto de o PDM ter sido mal executado durante 12 anos e também o alerta para municípios com os mesmos problemas, atualmente, como é o caso, por exemplo, de Benavente.

### 3.2. INCOERÊNCIAS NA INTERPRETAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DE SOLO RURAL E SOLO URBANO

Uma das situações tipo na análise de processos por parte dos serviços competentes da gestão urbanística é a constante confusão entre a essência da planta de ordenamento e a da planta de condicionantes. O caso que se segue é aleatório, mas representa uma visão normalmente adotada por parte daquele serviço.

O exemplo (Figura 46) ilustra uma determinada pretensão de loteamento, cujo polígono de implantação se insere em perímetro urbano, embora a planta de condicionantes indique a presença de uma faixa de montado de sobro.



**Figura 46** – Extrato da Planta de Localização do Loteamento

**Legenda:**

 Polígono de Implantação

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

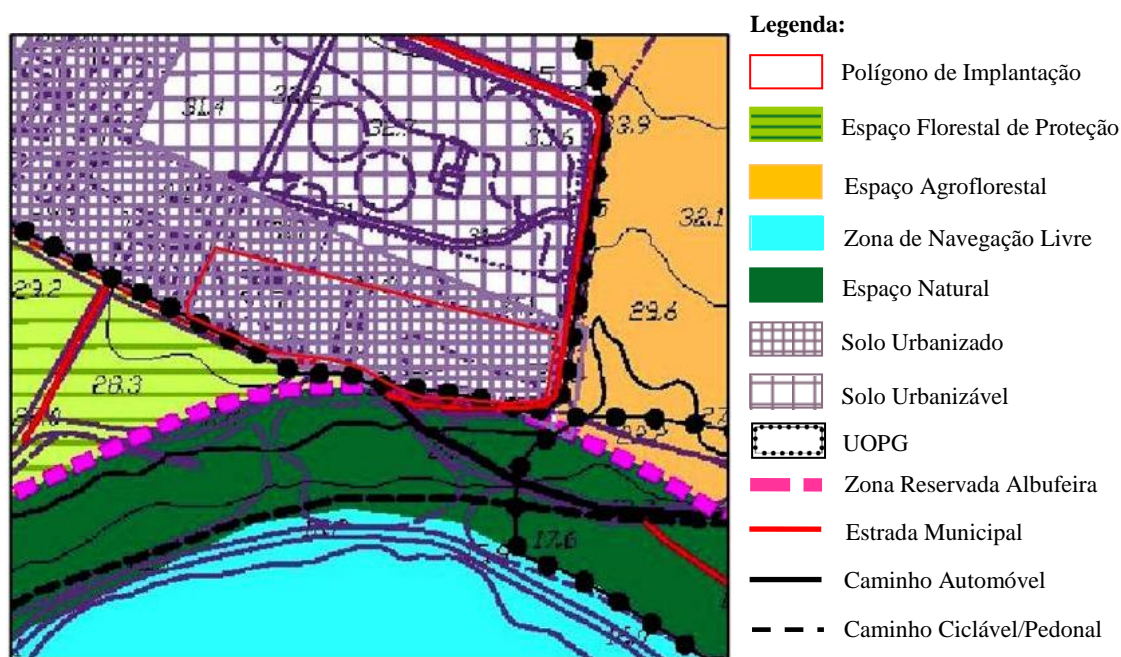
Por norma, este tipo de pretensão é indeferido, com o fundamento de que o solo não é na totalidade perímetro urbano, dado que a planta de condicionantes apresenta uma faixa de montado de sobro, motivo pelo qual não cumpre com o artigo 41.º do RJUE e com o artigo 5.º das medidas preventivas do Novo Aeroporto de Lisboa<sup>29</sup>. Esta fundamentação não será a mais correta, pelo que se entende o seguinte:

Relativamente à classificação do solo, a área em causa é abrangida pelo Plano de Ordenamento da Albufeira de Magos (POAM), cuja planta de ordenamento (Figura 47) classifica o solo, na totalidade, como urbano e o qualifica na categoria operativa de solo urbanizado (artigo 6.º RCM 169/20008, de 21 de novembro).

<sup>29</sup> As medidas preventivas já não estão em vigor, dado que os prazos estipulados já foram ultrapassados.



**Figura 47** – Extrato da Planta de Ordenamento do POAM



**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

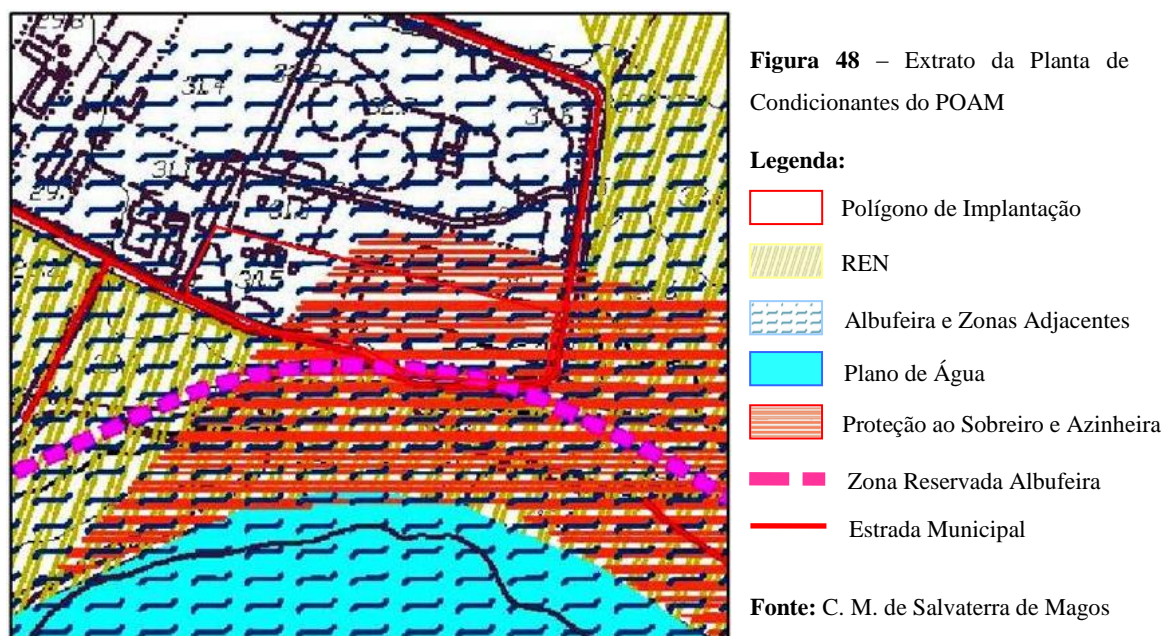
De acordo com o RJGT, as plantas de ordenamento representam o modelo de estrutura espacial do território e identificam o regime de uso ocupação e transformação do solo do município, diferenciando-o no seu o destino básico, assentando na distinção fundamental entre solo rural e solo urbano.

Da mesma forma, em conformidade com o n.º 2, artigo 6.º do Decreto Regulamentar 11/2009, de 29 de maio, “*o solo urbano compreende os terrenos urbanizados e aqueles cuja urbanização seja possível programar, incluindo os solos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do espaço urbano*”.

Já o n.º 1 do artigo 20.º do mesmo diploma refere que “*a qualificação do solo urbano respeita as finalidades do processo de urbanização e da edificação e os princípios da multifuncionalidade dos espaços urbanos, da compatibilização e integração de usos, do equilíbrio ecológico e da salvaguarda e valorização dos recursos e valores naturais, ambientais, culturais e paisagísticos*”.

No que se refere às plantas de condicionantes, estas identificam as servidões e restrições de utilidade pública na área de intervenção do plano, que resultam da aplicação de diplomas legais que impõem interdições e limitações em áreas específicas, independentemente do uso previsto na planta de ordenamento.

A planta de condicionantes do POAM (Figura 48) identifica, entre outras, uma área de proteção ao sobreiro e azinheira, cujo regulamento do plano remete para a legislação específica em vigor, designadamente o Decreto-Lei 169/2001, de 25 de maio, alterado pelo Decreto-Lei 155/2004, de 30 de junho.



Neste caso, o regime de proteção a povoações e pequenos núcleos de sobreiros indica que não são permitidas conversões, ou seja, alterações que impliquem *“a modificação do regime, da composição ou a redução de densidade do povoamento”*, para além das restrições às práticas culturais previstas no artigo 16.º do mesmo diploma.

A Autoridade Florestal Nacional (atualmente, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.) tem um entendimento convergente ao exposto, na medida em que, o facto de haver uma condicionante de proteção ao sobreiro e azinheira não constitui motivo para se considerar que o solo é rural e muito menos para inviabilizar uma proposta de loteamento, desde que sejam respeitadas as disposições legais relativas à condicionante.

### 3.3. INCOERÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS DE ALTERAÇÃO DA CARTA DA RAN

#### *3.3.1. Breve Descrição da Evolução da Legislação da RAN*

A RAN, desde a sua criação até aos dias de hoje, teve cinco diplomas legais que a regulamentaram. Este ponto aborda, de uma forma expedita, todos eles.

O Decreto-Lei n.º 356/75, de 8 de julho teve como objetivo preservar 12% de solos pedologicamente evoluídos no território nacional. Por outro lado, o diploma remetia a delimitação da RAN para as classes de capacidade de uso agrícola e florestal do Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (SROA) e pretendia preservar as classes A, B, A/B e da subclasse Ch, independentemente da sua localização (Pardal, 2006, p. 120).

As classes adotadas pelo SROA, bastante desatualizadas, não deveriam ter constituído fundamento para se demarcar os solos de elevado potencial agrícola. Para além da desatualização, há que ter em conta o rigor da escala, que impede a demarcação rigorosa dos prédios, assim como as respetivas culturas. Todavia, as demarcações (avulsas) que foram feitas sem as cartas do SROA ainda foram piores, dado que o processo não teve fundamentação pedológica e, por vezes, teve como base, apenas os ortofotomapas, com raras visitas ao terreno.

Ademais, todos os projetos relativos à edificação e urbanização teriam de merecer a aprovação do SROA, quando não existisse plano de urbanização. Como é sabido, os PU eram escassos e com o pretexto de proteger os tais 12% de bons solos agrícolas, subverteu-se o conceito de perímetro urbano, deixando os restantes 88% como potencialmente urbanizáveis. Esta prática permitiu aos particulares urbanizarem indiscriminadamente, deixando as câmaras municipais sem capacidade para controlar o crescimento urbano e, conseqüentemente, disciplinar o mercado imobiliário (Pardal, 2006, p. 121).

O Decreto-Lei n.º 308/79, de 20 de agosto faz referência, no seu preâmbulo, à contínua expansão habitacional e industrial, dando a entender, mais uma vez, que a edificação e urbanização deveriam ficar exclusivamente à mercê deste diploma e dos 12% de solos de maior aptidão agrícola a proteger. Com o objetivo de expandir a superfície da RAN, o legislador deixava subjacente que o importante era o controlo da urbanização, protegendo os espaços rústicos, independentemente da qualidade pedológica dos solos. Deste modo, passaram a fazer parte da RAN todos os solos da

classe C nos concelhos ou freguesias onde não existam solos das classes A e B. Esta tomada de posição aumentou exponencialmente os solos abrangidos pela RAN.

Por outro lado, o legislador entendeu que eram legítimas as habitações para fixação de agricultores, o que veio a desencadear um precedente enorme para o aumento de novas edificações e de todo o tipo de infraestruturas que as suportam.

*“Há o explícito propósito de subordinar o processo urbano aos poderes da RAN, o que é perverso, porquanto a disciplina urbanística tem necessariamente de estar já assegurada a montante ou em simultâneo com o planeamento setorial do espaço agrícola, sob pena de não ser controlável”.* (Pardal, 2006, p. 123)

O Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de novembro não introduziu significativas alterações, continuando a reduzir a 12 %, a superfície de solos agrícolas a proteger, quando o uso agrícola a ser disciplinado é da ordem dos 32 % do território.

Foi, no entanto, inovador e pertinente por parte do legislador salientar a necessidade de *“criar uma nova mentalidade que corresponda a uma evolução cultural das populações e dos seus órgãos de representação, com especial incidência no poder autárquico, responsabilizando-os nas tomadas de decisão”*.

O Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho introduziu uma revisão do diploma da RAN, continuando, contudo, a preocupação com a proteção dos 12% dos solos, mas a perspetiva tornou-se mais abrangente porque se reconheceu que a *“condição necessária para o efetivo e pleno aproveitamento agrícola dos solos de maiores potencialidades é a sua inserção em explorações agrícolas bem dimensionadas”*. O problema aqui está na definição do conceito de exploração agrícola bem dimensionada, que pressupõe a análise conjunta de variáveis com dimensão no espaço e no tempo. Foi feita referência à estrutura fundiária e à sua divisão, ainda que de uma forma incipiente, pois legitimou este procedimento através do conceito da unidade mínima de cultura (dobro da lei geral), que oriunda da fiscalidade.

Outra novidade foi o facto de perspetivar-se a defesa das áreas com aptidão agrícola, mas principalmente de garantir os usos agrícolas afetos a esses solos.

Mais uma vez se reforça, erradamente, que a delimitação destes terrenos agrícolas deve orientar pelas cartas de capacidade de uso do SROA.



Foi igualmente assumido neste diploma que os solos a proteger eram aqueles que melhores condições apresentavam para a atividade agrícola. No entanto, há aqui uma incoerência, pois este diploma refere que os solos a proteger são 12% do território nacional. E os outros 88%? Será que não há mais solos com condições para a atividade agrícola? Esta visão não terá sido a mais correta, porque pressupunha que esta defesa era em relação aos espaços urbanizáveis e dava a entender que para além da RAN tudo é negativo.

Por fim, destaca-se ainda a contínua *“dependência administrativa dos agricultores relativamente às comissões da reserva agrícola e jamais se estabelece qualquer responsabilidade inversa, isto é, levando os Serviços do Estado ao encontro dos agricultores para os ajudar. O diploma cultiva à exaustão o proibicionismo desresponsabilizante, sem jamais se comprometer com qualquer ação positiva”* (Pardal, 2006, p. 124).

A última legislação publicada foi o Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 março, passados 20 anos do último diploma. Este Decreto-Lei visa aperfeiçoar os procedimentos de delimitação da RAN, assente em cartografia digital como ferramenta de rigor. A delimitação deverá efetuar-se aquando da elaboração, alteração ou revisão dos PMOT ou PEOT, sendo propostas pelos municípios e aprovadas pelas entidades competentes da Administração Central.

O novo diploma introduziu também outra classificação dos solos, a da metodologia da Organização das Nações Unidas, designada por FAO/WRB (*Food and Agriculture Organization, and World Reference Base for Soil Resources*), que permite uma maior proteção do solo como recurso natural finito.

Tendo em conta que são definições pouco objetivas, este diploma, mais uma vez, volta a fazer referência de forma ambígua às explorações agrícolas bem dimensionadas e às que foram *“objeto de importantes investimentos destinados a aumentar a sua capacidade produtiva, tendo como objetivo o progresso e a modernização da agricultura portuguesa”*.

Recentemente, e à semelhança do que já sucedera com a REN, a Portaria n.º 162/2011, de 18 de abril, veio regulamentar as utilizações não agrícolas, consideradas compatíveis com os objetivos de proteção da atividade agrícola. Esta Portaria estabelece

os limites e condições a observar para a viabilização das utilizações não agrícolas, nas áreas da RAN, conforme artigo 22.º do regime jurídico da RAN.

Contudo, apesar das constantes alterações da Lei, os problemas permanecem, porque a nova delimitação da RAN, apesar de assentar em cartografia digital, erra logo na origem, pois essa nova delimitação assenta na carta existente, publicada à escala 1:25000, com todas as lacunas que lhe são conhecidas. É certo que será uma nova delimitação e com outros mecanismos que não existiam antes, mas transpor a RAN existente e depois, em torno desta, proceder à nova delimitação, não parece ser a melhor solução, perpetuando-se, assim, os erros cometidos anteriormente.

Como defende Sidónio Pardal (2006), a solução passaria por uma municipalização da RAN. Entende-se que estão valores associados que são do interesse comum e que ultrapassam as fronteiras dos municípios, mas ninguém melhor que os municípios estão capazes de elaborar, por exemplo, uma carta de valores. Desde que a sua elaboração fosse efetuada com base em estudos científicos e desde que fosse assegurada a continuidade das delimitações entre concelhos vizinhos, o interesse geral estava salvaguardado.

### 3.3.1. Âmbito do Caso de Exemplo

O caso de estudo descrito de seguida é um caso típico do problema que é gerir o território exclusivamente assente nos PDM de 1.<sup>a</sup> geração e nos elementos que o constituem, neste caso a RAN. Abordar-se-á uma situação de incoerência nos procedimentos de alteração da Carta da RAN.

### 3.3.2. Enquadramento

A presente situação reporta-se a uma pretensão de instalar uma ETAR e um loteamento industrial na freguesia de Foros de Salvaterra, concelho de Salvaterra de Magos (Figura 49).

Devido às omissões e sobreposições de classificação do solo do IGT eficaz para a área da pretensão, este processo foi alvo de várias diligências desenvolvidas pela Câmara Municipal (CM) e promotor.



**Figura 49** – Planta de Localização

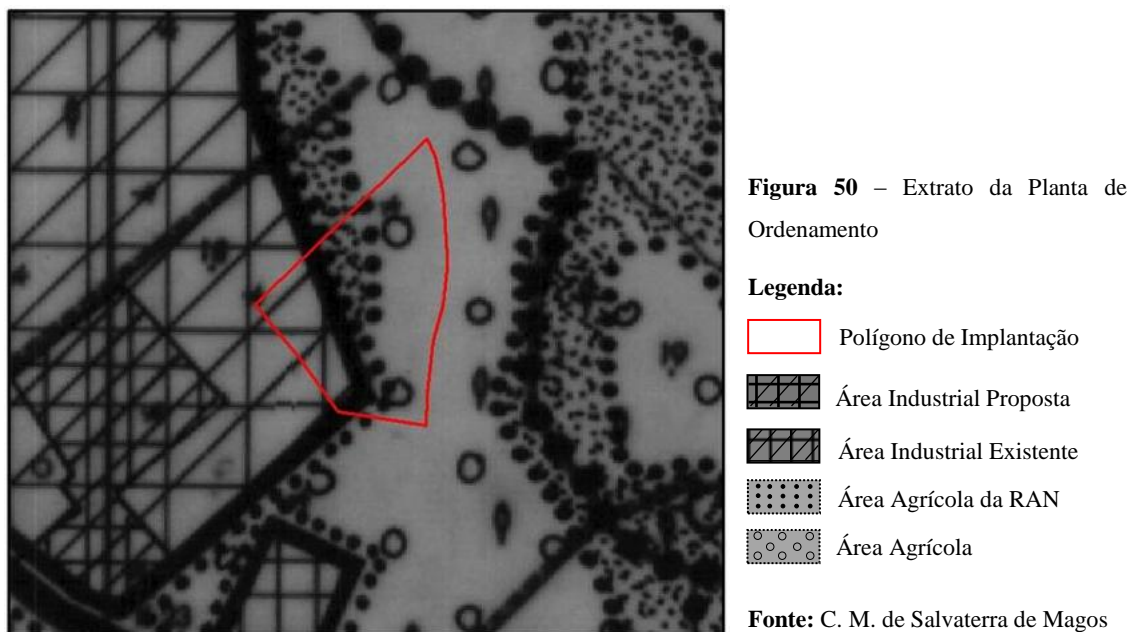
**Legenda:**

 Polígono de Implantação

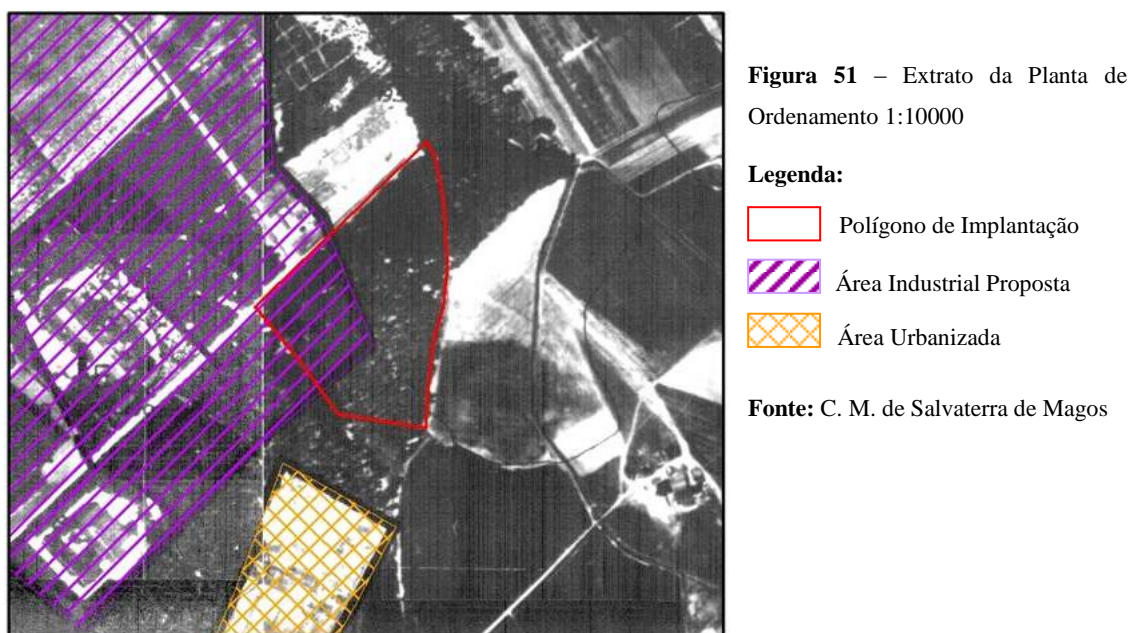
**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

### 3.3.3. Enquadramento com os Instrumentos de Gestão Territorial

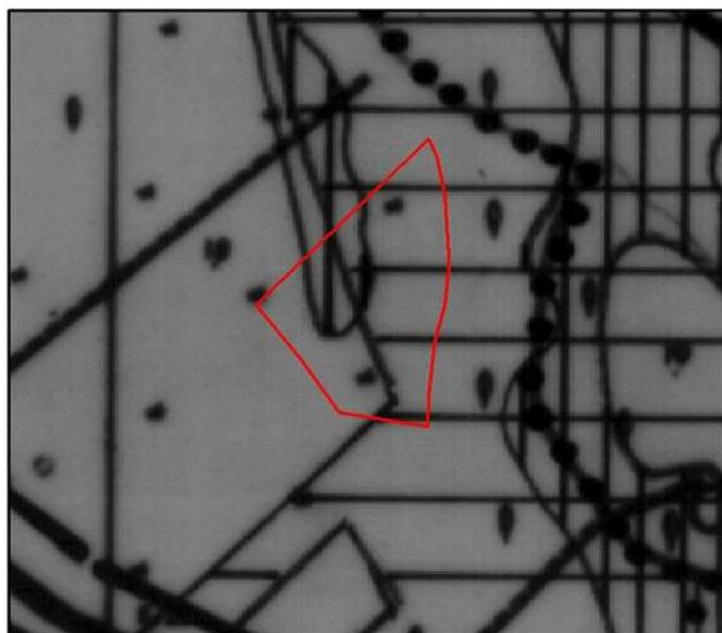
Na localização em causa vigora o PDM de Salvaterra de Magos, cuja planta de ordenamento, à escala 1:25000, **classifica**, parcialmente, o solo como Área Industrial, e Área Agrícola, sendo **qualificadas** como Área Industrial Proposta, Área Agrícola incluída na Reserva Agrícola Nacional e Área Agrícola não Incluída na Reserva Agrícola Nacional (Figura 50).



A planta de ordenamento pormenorizada, à escala 1:10000, **qualifica** a Área Industrial, como Área Industrial Proposta (Figura 51).






No que se refere a servidões e restrições de utilidade pública, a planta de condicionantes, à escala 1:25000, indica que o prédio é parcialmente abrangido por Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional (Figura 52).



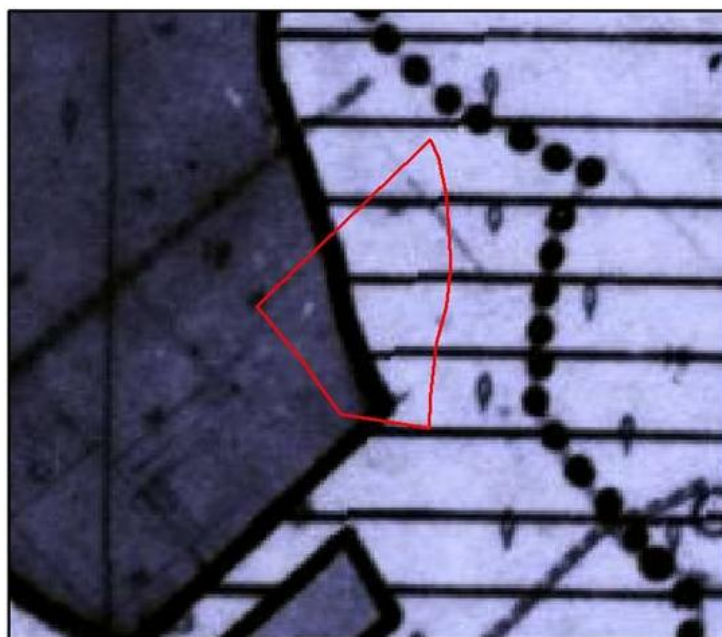
**Figura 52** – Extrato da Planta de Condicionantes

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  RAN
-  REN




**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

Analisando a cartografia setorial, que faz parte dos elementos que constituem o PDM, tal como a Planta da REN e da RAN, à escala, 1:25000, as restrições de utilidade pública estão, igualmente, representadas (Figuras 53 e 54).



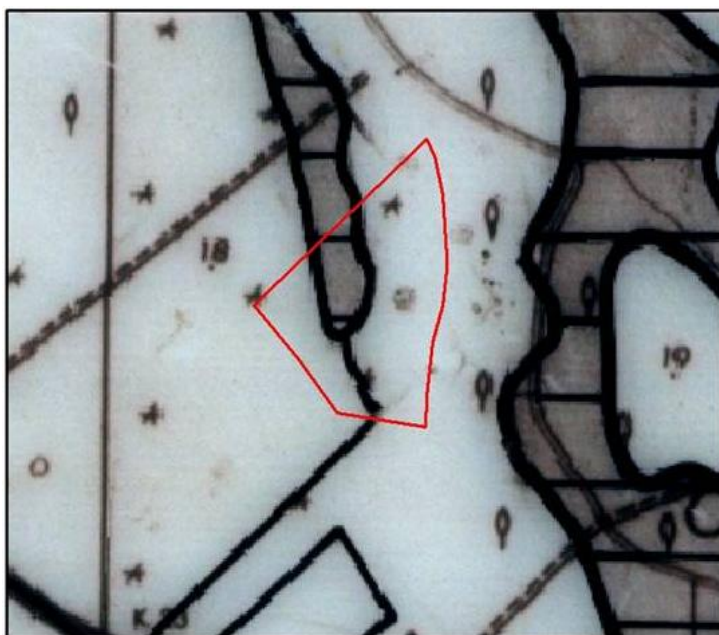
**Figura 53** – Extrato da Planta da Reserva Ecológica Nacional

**Legenda:**

-  Polígono de Implantação
-  REN
-  Área Urbana

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos





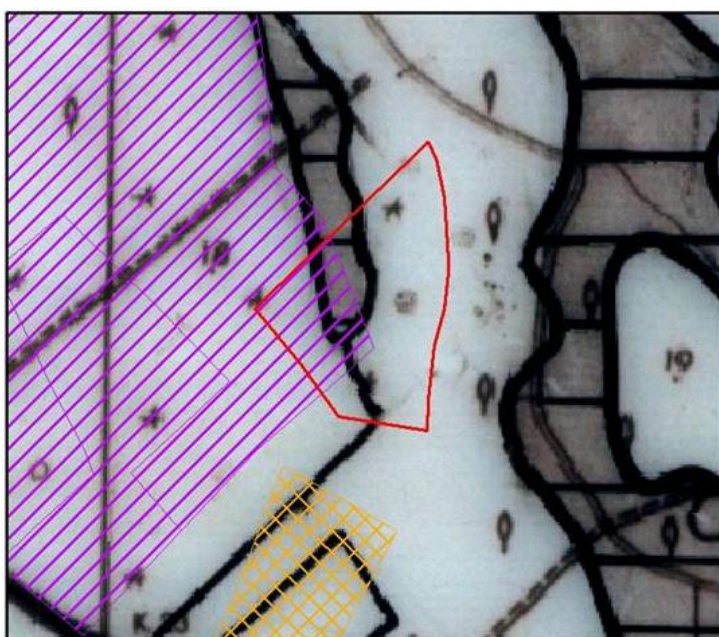
**Figura 54** – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional

**Legenda:**

- Polígono de Implantação
- RAN

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

No entanto, quando se analisa a cartografia em conjunto, verifica-se que há uma faixa de sobreposição entre a Área Industrial Proposta com a Área Agrícola incluída na Reserva Agrícola Nacional e é sobre esta questão que se pretende incidir (Figura 55).



**Figura 55** – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional, justaposta com a Área Urbana

**Legenda:**

- Polígono de Implantação
- RAN
- Área Industrial Proposta
- Área Urbanizada

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

### 3.3.4. Anteriores Diligências

Em Julho de 2009, a CM procedeu a um pedido de desafetação (exclusão) da RAN, enviando os respetivos elementos instrutórios à Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo (DRAP-LVT), alegando *“interesse municipal o desenvolvimento do referido loteamento industrial, pois o mesmo poderá potenciar a fixação de indústria no Município, com os inerentes reflexos ao nível do desenvolvimento económico da zona, designadamente, a criação de novos postos de trabalho (...)”*.

A Entidade Regional da Reserva Agrícola de Lisboa e Vale do Tejo (ERRA-LVT) respondeu que apreciou o pedido, tendo deliberado *“que o uso proposto de loteamento industrial para solos da RAN, não está previsto no artigo, 22º do Decreto-Lei nº 73/09, de 31 de março, pelo que é intenção da Entidade emitir parecer desfavorável (...)”*, remetendo uma eventual alteração à delimitação da RAN, em sede de dinâmica de PMOT.

Em resposta ao ofício da ERRA-LVT, a CM respondeu que, apesar das operações de loteamento não estarem previstas no artigo 22.º do Decreto-Lei nº 73/09, de 31 de março, o certo é que a área em causa está encravada, pelo que nunca poderia reunir condições para lhe aferir usos agrícolas, motivo pelo qual a CM considera que esta área não deveria ter sido incluída na RAN, tal como decorre do disposto do n.º 1, artigo 10.º do referido diploma.

Tal como entende Sidónio Pardal (2006), a afetação dos usos do solo também não pode ser decidida com base em critérios simplistas, à margem da complexidade da vida social e dos agentes que asseguram a realização dos empreendimentos e a sua exploração. A dinâmica dos usos do solo interfere diretamente com as atividades económicas e com fatores-chave do desenvolvimento social. Trata-se, portanto, de uma questão central no planeamento do território, que requer a equação transparente dos poderes, interesses e valores em jogo.

A CM informou, ainda, que esta situação já estava referenciada para a próxima revisão do PDM, mas pela incoerência do IGT, entendeu que se podia atender, desde já, à pretensão do requerente, tal como disposto no “Relatório Técnico de Pedido de Desafetação da RAN”.

Entretanto na CM entendeu-se que se poderia encontrar uma resolução mais expedita deste caso, a concertar com a DRAP-LVT, com a seguinte fundamentação: independentemente da capacidade de uso de solo da área com classificação sobreposta, considerou-se que se poderia equacionar uma correção material do PDM, ao abrigo do artigo 97.º-A do RJIGT.

A DRAP-LVT não aceitou a fundamentação da CM, pelo facto de o Decreto-Lei nº 73/09, de 31 de março, prever no seu artigo 13.º, relativo à elaboração, “*que a delimitação da RAN ocorre no âmbito da elaboração, alteração ou revisão de plano municipal ou especial de ordenamento do território*”.

Certo é que foram publicados dois documentos que fazem parte dos elementos que constituem o PDM sendo difícil argumentar qual o que tem maior valor legal, se é que a questão pode ser analisada desta forma. Se por um lado, é certo que a carta da RAN entrou em vigor antes do PDM, não é menos correto que a planta de ordenamento do IGT foi pormenorizada à escala 1:10000 com a **qualificação** dos perímetros urbanos, dado o rigor cartográfico que a sua escala maior proporciona.

Estas incoerências derivam, como já se referiu, de desajustes de ordem cartográfica, originados aquando da elaboração do PDM, assim como da sua passagem de suporte analógico para suporte informático, uma vez que foram utilizadas várias escalas e métodos de trabalho. É uma característica comum dos planos de 1.ª geração, que pode ser resolvida pelos mecanismos de correção e retificação previstos no artigo 97.º-A do RJIGT ou em sede de alteração ou revisão do plano. Importa referir que este artigo prevê que as correções materiais dos IGT são admissíveis para efeitos de: “*acertos de cartografia determinados por incorreções de cadastro, de transposição de escalas, de definição de limites físicos identificáveis no terreno, bem como por discrepâncias entre plantas de condicionantes e plantas de ordenamento; correções de erros materiais, patentes e manifestos, na representação cartográfica; correções de regulamentos ou de plantas determinadas por incongruência entre si*”.

Este artigo entrou em vigor com a 5.ª alteração ao RJIGT e decorreu da necessidade que o governo sentiu de agilizar os procedimentos que envolviam as dinâmicas relacionadas com os IGT.

Tendo em conta que o ordenamento do território (OT) não se esgota na publicação de um plano, dada a sua constante dinâmica, as normas de OT, assim como a



recente legislação específica, têm convergido neste sentido. Repare-se, a título de exemplo, que o novo regime jurídico da REN incluiu um artigo para agilizar os procedimentos de correção de erros materiais (artigo 19.º).

O Decreto-Lei nº 73/09, de 31 de março, por sua vez, é omissivo quanto a esta matéria, na medida em que se refere, apenas, à elaboração da RAN. Neste caso, até porque o diploma introduz medidas de simplificação e agilização dos procedimentos administrativos, no quadro do SIMPLEX, entende-se que o legislador nem precisou de incluir um artigo específico para as correções de erros materiais, por considerar óbvio o seu procedimento, não sendo necessário especificá-lo. Se não foi esse o objetivo, está-se perante uma profunda incoerência.

Não é o caso de se pretender alterar os usos de solo frequentemente, mas sim de reforçar a ideia de que a cartografia publicada anteriormente, e que está subjacente aos planos de 1.ª geração, deveria ser entendida como de referência. É certo que não se desenvolveram planos de escala maior e a escala 1:25000 predominou e predomina, funcionando, muitas vezes, como a única que vincula os particulares. Ora, na falta de planos de escala maior, o PDM de Salvaterra de Magos, logo na sua génese, tentou minimizar o erro ao pormenorizar a planta de ordenamento à escala 1:10000, pelo que o fundamento do rigor cartográfico deste elemento (mais do dobro da carta da RAN) poderia chegar para fundamentar o uso industrial.

Todavia, hoje, dentro de uma classe de uso do solo, o uso dominante coexiste com outras categorias de uso do solo, sendo errado pensar que o ato de “ordenar o território” corresponde à imposição de um modelo monofuncional e segregador. Este procedimento, inspirado em modelos de zonamento linear e radical, está ultrapassado. Hoje exploram-se compatibilidades e combinam-se categorias de uso do solo de forma a melhor estruturar a paisagem (Pardal *et al.*, 2000, p. 180).

Não obstante a questão do rigor cartográfico, considera-se que o diploma da RAN é omissivo quanto às correções materiais e retificações, pelo que se entende que deveria ser aplicada a legislação dos IGT, nomeadamente o artigo 97.º-A do RJIGT para efetuar os ajustes necessários.

Como não foi este o entendimento da DRAP-LVT e por a CM entender que se está perante um profundo obstáculo que preconiza um entrave ao desenvolvimento do município, dada a morosidade associada à revisão e alteração do PDM, a CM

considerou que este caso deveria ser apresentado à Administração Central, nomeadamente à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), para que se pronunciasse.

No entanto, outra grande incoerência que continua sem resposta, é o facto de haver entendimentos divergentes por parte das várias direções regionais, no que diz respeito aos procedimentos de alteração da RAN. A título de exemplo, refira-se que o município de Mira efetuou, em 2009, uma alteração ao abrigo do artigo 97.º-A do RJGT (Figura 56), deliberação publicada no Diário da República, 2.ª série - N.º 215 - 5 de novembro de 2009.

**MUNICÍPIO DE MIRA**

**Deliberação n.º 3036/2009**

**Plano Director Municipal — Correção da Carta da RAN**

Dr. João Maria Ribeiro Reigota, Presidente da Câmara Municipal de Mira, torna público, que o executivo desta Câmara Municipal deliberou por unanimidade, na sua reunião ordinária de 28 de Agosto de 2009, submeter a aprovação da Assembleia Municipal a correção da carta da Reserva Agrícola Nacional do Plano Director Municipal de Mira, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 97.º-A do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, na sua actual redacção que aprovou o regime jurídico dos instrumentos de gestão de gestão territorial (RJGIT).

Mais torna público que, a Assembleia Municipal de Mira, em sessão ordinária de 14 de Setembro de 2009, deliberou por unanimidade, aprovar a correção da Carta da Reserva Agrícola Nacional do Plano Director Municipal de Mira, em conformidade com o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 97.º - A, do RJGT e bem assim, comunicar a presente deliberação à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e Direcção Regional da Agricultura e Pescas do Centro.

Nos termos da alínea *d*) do n.º 4 do artigo 148.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, na sua actual redacção, e para efeitos de eficácia, publica-se a presente deliberação e em anexo, a Carta da Reserva Agrícola Nacional.

8 de Outubro de 2009. — O Presidente da Câmara, *João Maria Ribeiro Reigota*.

**Figura 56** – Extrato da Publicação da Alteração da RAN, no Município de Mira

**Fonte:** Diário da República, 2.ª série - N.º 215 - 5 de novembro de 2009

Face ao exposto, a DGADR respondeu o seguinte:

“A pretensão de implantar um loteamento industrial no município de Salvaterra de Magos desencadeou um conjunto de divergências relacionadas com a classificação do solo em causa, uma vez que o PDM de Salvaterra de Magos tem duas classificações distintas e sobrepostas para o mesmo local, em parte duma mancha de Reserva Agrícola Nacional (RAN) com cerca de 3,27 hectares. Parte dessa área encontra-se classificada na Carta de Ordenamento do PDM como Área Industrial Proposta e na Carta de Condicionantes como área incluída na RAN.

Sendo esta situação uma discrepância entre a Planta de Condicionantes e a Planta de Ordenamento do PDM em vigor, é entendimento desta Direção-geral que, ao abrigo Artigo 97º-A do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, se poderia proceder a uma alteração na Carta de Ordenamento do PDM, no sentido de fazer coincidir o limite da Área Industrial Proposta ao limite da mancha de RAN constante na Carta de Condicionantes, corrigindo deste modo a sobreposição patente.

Esta situação poderá também ser vista como uma situação de áreas de RAN dentro de perímetros urbanos. Nestes casos e numa visão técnica de salvaguarda da RAN e da integridade e dimensão física das manchas, entende-se que a retirada de áreas de RAN deverá ser avaliada caso a caso, podendo ajustes nos dois sentidos.

Afigura-se tão relevante do ponto de vista técnico, retirar essas áreas da RAN, como redefinir o limite do perímetro urbano de modo a reverter as áreas da RAN para solo rural, uma vez que na elaboração da 1ª geração dos PMOT, muitas vezes se adotou política oposta à do artigoº 10º, tendo sido incluídas áreas de RAN dentro de perímetros urbanos, o que permitia salvaguarda tanto a coerência e o uso dessas manchas de RAN, como uma delimitação coerente e se possível contínua do perímetro urbano.

A pretensão apresentada por v. Ex.ª, de promover uma alteração na Carta da RAN, ao abrigo do artigoº 97º-A do RJGT, não se enquadra no previsto na delimitação da RAN (artigoº 13º) e no acompanhamento e aprovação da proposta de delimitação da RAN (artigoº 14º) do Decreto-Lei n.º 73/09, que determina a delimitação da RAN, enquadrada na elaboração, alteração ou revisão PMOT.

Não se reconhece pois na vossa exposição, qualquer argumento para alteração à RAN a não ser que essa alteração decorra da proposta de implantação de loteamento industrial devendo, nesse caso, a mesma ser avaliada no âmbito da formação de um PMOT (artigoº 14º), pelo que se corrobora em termos genéricos o parecer já emitido pela DRAPLVT”.

### 3.3.5. Notas Finais

A DGADR entende, portanto, que estando em causa uma discrepância entre a Planta de Ordenamento do PDM e a Carta da RAN, seria possível corrigir esse erro ao abrigo do artigo 97.ºA do RJIGT. No entanto, a eventual correção teria sempre que passar por adaptar a Planta de Ordenamento à Carta da RAN e não o contrário. *“Chegou-se ao caricato de se fazer crer que ordenar o território é “compatibilizar” os planos com as cartas da REN e da RAN”* (Pardal *et al.*, 2000, p. 180).

Para a DGADR, esta é uma situação idêntica à das áreas de RAN dentro dos perímetros urbanos, muito comum aquando da elaboração da primeira geração dos PMOT e que será tão pertinente retirar áreas de RAN, como de corrigir o perímetro urbano, *“devendo a retirada das áreas de RAN ser avaliada caso a caso, ponderando ajustes nos dois sentidos”*. Termina, referindo que a pretensão apresentada pela Câmara Municipal não se enquadra nos procedimentos previstos para a delimitação da RAN e que não se verifica na exposição qualquer argumento que justifique a alteração da RAN, à exceção da pretensão de implantar o loteamento industrial.

Ora, relativamente ao primeiro aspeto, o entendimento sobre este assunto, já foi demonstrado nos pontos 6.3.3. e 6.3.4. deste capítulo. No que se refere ao segundo ponto, corrobora-se do mesmo entendimento da DGADR. Em relação ao último ponto, salienta-se que a Câmara Municipal não pretendeu apresentar uma fundamentação para a exclusão da área de RAN, mas sim que *“(…) Independentemente da capacidade de uso de solo da área com classificação sobreposta, entendeu-se que se poderia equacionar uma correção material do PDM, ao abrigo do artigoº 97-A do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT).”* Ou seja, o objetivo seria ponderar e efetuar uma análise desta situação, em concreto, e aferir qual o uso do solo, tal como a DGADR entende. Só ultrapassando este ponto seria possível apresentar a eventual argumentação para exclusão (ou não) da área de RAN.

Por outro lado, verifica-se que não houve por parte da DGADR qualquer menção à alteração da Carta da RAN efetuada pelo município de Mira ao abrigo do artigo 97.º-A do RJIGT, pelo que parece haver, de facto, vários entendimentos das direções regionais para se proceder à alteração da Carta da RAN.

A posição destas entidades tem afinidades e parece inspirada nas ideologias dos movimentos ecologistas radicais do tipo “*Deep Ecology*”<sup>30</sup>.

As razões para o crescimento urbano procuram-se no interior do próprio sistema dos aglomerados. Definir o espaço urbano e o edificável como um negativo de coisas como a REN e a RAN é um absurdo<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Doutrina que defende que o Homem constitui uma ameaça ao que se considera ser a natureza. Para os seguidores desta ideologia, a defesa da natureza está acima dos interesses do Homem e, *in extremis*, sustentam a necessidade de extinção da espécie humana para salvar a natureza.

<sup>31</sup> “Sidónio Pardal – *Excerto da Comunicação ao IV Encontro com o Património*, Beja 1996. O diploma em análise não tem uma única ideia para melhorar, ajudar ou proteger os sistemas agrícolas. Apenas permite que os técnicos dos Serviços da Administração Pública, perante uma pretensão de urbanização, possam informar que “*o terreno do requerente está incluído na RAN e, por isso, é de indeferir*”. Perante este cenário, o leitor menos atento seria levado a concluir que a RAN está a contribuir para disciplinar o território. Não se iluda: verifique que os solos pedologicamente evoluídos são cerca de 20% do território; daí que, para os restantes, o parecer seja: “*o terreno do requerente não está incluído na RAN, pelo que não se vê inconveniente na urbanização ou construção...*” – e é assim que este processo se arroga o poder de legitimar as urbanizações a esmo em 80% do território. A RAN e a “Reserva Ecológica Nacional” são dois instrumentos perversos, utilizados para legitimar as urbanizações à revelia dos critérios tradicionais e sérios do urbanismo. Por outro lado, prestam-se às mais obscuras arbitrariedades por parte da Administração Pública, que assim se arroga um poder sobre as atividades económicas que, na prática, acaba por ser exercido ao nível do poder pessoal ou de pequenos grupos”.

### 3.4. INCOERÊNCIAS NA ADEQUAÇÃO DO PDM AO PROT-OVT

#### 3.4.1. Âmbito

Com a entrada em vigor do Plano Regional do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT), foi necessário proceder à alteração dos planos diretores municipais que registavam incompatibilidades com aquele instrumento de gestão territorial.

No município de Salvaterra de Magos, verificavam-se incompatibilidades ao nível da qualificação do solo rural, destacando-se as alterações ao licenciamento de edificações dispersas ou isoladas, destinadas a habitação, e dos empreendimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis.

#### 3.4.2. Enquadramento da Proposta que Motivou a Alteração ao PDM

A proposta que desencadeou a alteração ao PDM está prevista no n.º 7 do PROT-OVT, que determina que são incompatíveis com o PROT-OVT as disposições constantes dos planos diretores municipais que admitiam a construção de:

*a) Edificações dispersas ou isoladas destinadas a habitação, nos termos do tipificado nas diretrizes 1.1 e 1.2 do item «qualificação do solo rural» constante do ponto 3.1 das Normas Específicas de Ordenamento do Território, em áreas classificadas como solo rural, com exceção dos aglomerados rurais delimitados, se a área mínima do prédio não for igual ou superior a 4 ha, mantendo-se no demais as regras, parâmetros e índices estabelecidos nesses planos;*

*b) Empreendimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis que correspondem a aglomerados urbanos existentes, com exceção do turismo em espaço rural e do turismo de habitação;*

*c) Edificações fora das áreas urbanas e urbanizáveis que correspondem a aglomerados urbanos existentes na faixa costeira dos 500 m, exceto infraestruturas e equipamentos coletivos de reconhecido interesse público que devam localizar-se nessa faixa e as infraestruturas e equipamentos balneares e marítimos previstos em POOC e desde que não se verifiquem situações de risco.*

Em Salvaterra de Magos apenas se verificam incompatibilidades relacionadas com as alíneas a) e b).

### *3.4.3. Articulação com os Instrumentos de Gestão Territorial em Vigor*

Como já foi detalhado, na área do município de Salvaterra de Magos vigoram três planos municipais de ordenamento do território (PMOT) e um plano especial de ordenamento do território (PEOT).

No que se refere aos PMOT, estão em plena eficácia o Plano de Pormenor (PP) da Coitadinha, o PP da Herdade de Nossa Senhora da Glória e o Plano Diretor Municipal de Salvaterra de Magos, encontrando-se, este último, em processo de revisão. O PEOT vigora na área da Albufeira de Magos, sendo designado por Plano de Ordenamento da Albufeira de Magos. Este plano não necessitou de ser adaptado ao PROT-OVT, uma vez que tinha entrado em vigor há menos de três anos. O PP da Coitadinha que se insere, na totalidade, em perímetro urbano, também não necessitou de adequação e o PP da Herdade de Nossa Senhora da Glória, apesar de prever um uso turístico, em solo rural e incompatível com o PROT, beneficiou da exceção prevista no n.º18 do PROT-OVT<sup>32</sup>.

Assim, o PDM precisava de ser adaptado ao PROT-OVT nas disposições em que permitia a construção para habitação em solo rural e dos empreendimentos turísticos que formassem aglomerados fora dos perímetros urbanos. Nesse sentido, o PROT-OVT prevê no Anexo II, secção I, relativamente às disposições que admitem a construção em solo rural de edificações dispersas ou isoladas destinadas à habitação em parcelas inferiores a 4 hectares que devem ser alterados no PDM de Salvaterra de Magos os seguintes artigos (Anexos): artigo 34º n.º 2 e n.º 4; artigo 39º n.º 4; artigo 42º n.º 1 a 3.

No que se refere às disposições que admitiam a construção de empreendimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis que correspondem a aglomerados urbanos, com exceção do turismo no espaço rural e do turismo de habitação, deveriam ser alterados: artigo 50º números 1 e 2; artigo 51º e artigo 52º números 1 a 5 e respetivos subpontos.

---

<sup>32</sup> Número 18 - Excecionar da necessidade de adaptação às orientações do PROT-OVT a elaboração, alteração ou revisão em curso de planos de urbanização e de planos de pormenor, nomeadamente os que enquadrem empreendimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis, caso: a) O procedimento de formação de contrato que tenha por objeto a elaboração de um projeto de plano já se tenha iniciado com a deliberação prevista no n.º 4 do artigo 6.º-A do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro;

#### *3.4.4. Incoerências da Proposta de Alteração*

Relativamente ao licenciamento dos empreendimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis, entendeu-se que se deveria acolher as disposições genéricas previstas no plano regional. No entanto, optou-se por manter o artigo que diz respeito às categorias de espaço (artigo 51.º) , porque em nada colide com o plano regional. Por outro lado, **a supressão deste artigo exigiria obrigatoriamente uma alteração da planta de ordenamento**, dado que o espaço turístico tem representação na planta de ordenamento, bem definida.

Assim, porque um novo modelo de ordenamento está em fase de estudo no âmbito da revisão do PDM, foi decidido manter as mesmas categorias de espaço, adaptando o seu conteúdo regulamentar às indicações do PROT, no âmbito do artigo 52.º do PDM-SM.

No que se refere às edificações dispersas ou isoladas, destinadas a habitação em solo rural, a câmara municipal entendeu que, apesar de o PROT-OVT indicar a necessidade de adequar os números 2 e 4 do artigo 34.º do PDM, era necessário alterar também o número 3 do mesmo artigo. Compreende-se a intenção, na medida em que são os números que faziam referência a usos habitacionais; no entanto, se não se alterasse também o número 3, o regulamento poderia tornar-se confuso e até contraditório, pois o PROT estabelece uma dimensão mínima da parcela de 4 ha para construção em solo rural, para fins habitacionais, e o número 3 do artigo 34.º (referente ao espaço agrícola) do PDM fazia referência a uma área mínima de 1 ha.

#### *3.4.5. Conclusão*

As indicações previstas no PROT-OVT foram reforçadas pela CCDRLVT na notificação que foi remetida à Câmara Municipal. No entanto, após a fundamentação, o organismo da administração central aceitou a proposta da autarquia.

*“A cada vez maior responsabilização atribuída às autarquias na gestão territorial, dotou-as dos respetivos mecanismos de atuação no âmbito do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, conferindo-lhes um papel determinante tanto no estabelecimento da estratégia municipal como na necessária visão supra municipal”* (Bacharel, 2007/2008, p. 73).



Caso se seguisse na íntegra as orientações do plano regional, mais tarde, a câmara municipal teria de alterar novamente o PDM, pois o regulamento ficaria contraditório nas disposições do artigo n.º 34 e teria, também, de afetar novos usos às áreas turísticas que eram para ser suprimidas. A autarquia ficava, assim, refém das orientações emanadas pela CCDR e as consequências refletiam-se no principal documento que dispõe efetuar o controlo prévio das operações urbanísticas, o PDM.

### 3.5. INCOERÊNCIAS POR PARTE DA CCDR NA INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

#### 3.5.1. Âmbito

O exemplo seguinte reporta-se a uma alteração ao PDM que a Câmara Municipal desencadeou e que, passado um ano da sua publicação em Diário da República, a CCDR questionou a sua validade, invocando a nulidade do procedimento de alteração, mesmo tendo acompanhado o processo.

#### 3.5.2. Enquadramento da Proposta que Motivou a Alteração ao PDM

A oportunidade para o desenvolvimento desta operação de ordenamento surgiu na sequência do pedido de licenciamento de instalação de unidade industrial de atividade económica com referência na CAE, tipo 2 - descasque, branqueamento e outros tratamentos do arroz. O promotor pretendia expandir a atividade fabril através da ampliação do complexo industrial, o que, à luz do PDM que vigorava na altura não era viável, motivo que desencadeou a alteração ao instrumento de gestão territorial.

Para a edificação em solo rural, o PDM previa na alínea l) do artigo 34.º que a área global afeta à implantação da construção, arruamentos, estacionamento e mais áreas pavimentadas, não podia exceder 0,20 da área global da parcela. Pela proposta da ampliação da atividade fabril, verificou-se que a área impermeabilizada existente, com 8166,45 m<sup>2</sup>, contemplava 29,05% do total da área do prédio. Estava previsto um acréscimo de área a impermeabilizar de 8492,30m<sup>2</sup>, que correspondia a 30,21%. Ora, com este incremento, a área total impermeabilizada passaria a 16658,75m<sup>2</sup>, o que representava 59,26% da área total do prédio.

No mesmo artigo, na alínea c), estava previsto que a área bruta dos pavimentos não devia exceder a área reconhecida como necessária para o fim a que se destina, nem o índice de construção 0,05 para habitação ou índice de construção 0,10 para as demais edificações, incluindo a habitação, quando em conjunto. Ora, entre existente e a implantar, estava prevista uma área de construção de 3136,87 m<sup>2</sup>, o que representava um índice de 0,13.

Relativamente à Reserva Agrícola Nacional, a expansão previa a ocupação de solos com esta qualificação, cujo pedido de autorização foi remetido à Comissão

Regional da Reserva Agrícola Nacional do Ribatejo e Oeste da Direção Regional da Agricultura do Ribatejo e Oeste, nos termos da alínea a) do n.º 2, do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 196/1989, de 14 de junho, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, sendo que foi emitido parecer positivo para a ampliação dos 1000 m<sup>2</sup>.

### *3.5.3. Tramitação do Processo*

A deliberação da proposta de alteração ao PDM foi publicada através do Aviso n.º 14087/2008, de 6 de maio e, desde logo, a câmara municipal, não obstante o acompanhamento da alteração ao PDM ser facultativo<sup>33</sup>, entendeu que deveria comunicar à CCDRLVT o facto de ter dado início à alteração ao PDM, assim como solicitar a essa entidade acompanhamento no procedimento de alteração.

A alteração ao PDM foi, portanto, elaborada em estreita articulação com as entidades representativas dos interesses a ponderar, com maior incidência, por parte da CCDRLVT.

#### 3.5.3.1. Conferência de Serviços

Em julho de /2009, a câmara municipal deliberou o envio da proposta de alteração ao PDM à CCDRLVT para efeitos de conferência de serviços, bem como, a desnecessidade de planeamento ambiental, através de avaliação ambiental estratégica, com os fundamentos constantes no Relatório de Ponderação e Avaliação Ambiental.

A conferência de serviços realizou-se em setembro, tendo sido elaborada a ata da conferência de serviços, com parecer favorável à proposta de alteração, por parte da ANPC e DRELVT-MEI. A CCDRLVT emitiu parecer favorável condicionado, a correções do articulado do regulamento e à integração de um ponto específico na proposta de alteração sobre as implicações ao ambiente sonoro, decorrentes da concretização do plano. *“A ata da conferência de serviços traduz a posição de cada uma das entidades, integrando ainda o parecer da CCDDR que se deve pronunciar sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis; a compatibilidade ou conformidade da*

---

<sup>33</sup> Números 1 e 2 do artigo 75-C e número 2 do artigo 96.º do RJIGT

*proposta de plano com os instrumentos de gestão territorial eficazes; bem como o fundamento técnico das soluções defendidas pela câmara municipal”* (Oliveira, 2009, p. 157).

#### 3.5.3.2. Concertação

Em outubro, a câmara municipal solicitou à CCDRLVT uma reunião de concertação, com o intuito de ultrapassar as objeções formuladas por aquela entidade.

A reunião de concertação realizou-se em dezembro, tendo ficado em ata que a CSM, num prazo de 15 dias, procederia às correções tidas por conveniente e formalizaria o pedido de parecer à CCDRLVT.

A proposta corrigida foi enviada à CCDRLVT quatro dias depois.

Em abril de 2010, a CCDRLVT informou que, após as correções, a proposta de alteração ao PDM estava **correta e se encontrava em condições de seguir para discussão pública.**

#### 3.5.3.3. Discussão Pública

Em maio, a proposta de alteração foi submetida a discussão pública, que foi publicada em Diário da República a 18/05/2010.

A 08/07/2010, terminou a discussão pública, tendo a proposta sido enviada à reunião de Câmara, no dia seguinte, no sentido de ser submetida à Assembleia Municipal.

#### 3.5.3.4. Aprovação e Publicação em DRE

Em setembro, a Assembleia Municipal aprovou por unanimidade a alteração ao PDM; em outubro foi publicado em Diário da República a alteração ao PDM, através do Aviso n.º 21122/2010, de 21 de outubro.

#### 3.5.3.5. Depósito

Em dezembro foram enviados à DGOTDU, para efeitos de depósito, todos os elementos do conteúdo documental e material da alteração (incluindo pareceres emitidos e ata da conferência de serviços).

Em agosto de 2011 deu entrada na CM o ofício da DGOTDU a confirmar que o depósito do processo de alteração ao IGT foi depositado com sucesso naquela entidade.

#### 3.5.4. Análise

A CCDRLVT invoca “*que foram omitidos, por essa autarquia, procedimentos considerados obrigatórios à luz do referido regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, e que deveriam ter integrado toda a tramitação legal do processo, designadamente o disposto no seu artigo 78º, o qual determina a obrigatoriedade do envio a esta CCDD da versão final da proposta de Plano, para a respetiva emissão de parecer nos termos do nº 1 desse artigo 78º*”.

O referido parecer **foi obrigatório e vinculativo até à entrada em vigor da quinta alteração ao RJIGT** (Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro). Porém, salvo outras interpretações, é dispensável, pelo menos neste caso concreto, na medida em que:

Durante toda a tramitação da alteração ao PDM, a CCDRLVT acompanhou o processo;

Após a conferência de serviços, a CM, em conjunto com a CCDRLVT, concertaram as correções necessárias, de modo a que a proposta ultrapassasse as objeções formuladas;

Não houve participação pública, logo a versão da proposta de alteração que a CCDRLVT teve acesso, após conferência de serviços e concertação, foi a versão final;

A própria redação da Lei refere que a CCDD “pode emitir parecer” ou “o parecer, quando emitido”, não possui carácter vinculativo e incide apenas sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a compatibilidade ou conformidade com os instrumentos de gestão territorial eficazes. Ora essa conformidade e compatibilidade com os IGT foi aferida;

O entendimento da DGOTDU também segue a mesma linha: “*No que respeita ao PDM, a CCDD pode exercer esse controlo através da emissão de um parecer, nos termos do art. 78º, que, contudo, não possui carácter vinculativo. Efetivamente, se a CCDD, concluída a ver são final da proposta do plano, verificar que subsistem*

*inconformidades com as disposições legais e regulamentares vigentes e incompatibilidade ou não conformidade com os IGT eficazes, pode emitir um parecer, no prazo de 10 dias, e notificá-lo à CM e à AM. Caso contrário, não haverá necessidade de emitir tal parecer*” (Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

### 3.5.5. Conclusão

Face ao exposto, entende-se que a alteração ao PDM cumpriu as disposições legais e regulamentares vigentes e foi compatível com os instrumentos de gestão territorial eficazes, tal como referido na ata da conferência de serviços.

As razões mencionadas pela CCDR fariam sentido se não tivesse havido a concertação e se tivesse havido participação pública<sup>34</sup>, pelo que, como referido anteriormente, a proposta sobre a qual a CCDRLVT se pronunciou favoravelmente, foi a versão final.

Por outro lado, a leitura que tem de se fazer da legislação, neste caso, do RJGT, terá ser uma leitura consentânea com os próprios princípios da mesma, ou seja, tem que ser vista de uma forma holística, na medida em que este parecer não vinculativo, previsto no artigo n.º 78, surge na sequência de um conjunto de alterações introduzidas ao RJGT, que preconizaram maiores responsabilidades à entidade que elabora o Plano, maior celeridade na tramitação dos processos e menor participação das CCDR.

Entendeu-se (e entende-se), por isso, que seria tácito que a intervenção da CCDRLVT teria terminado após a concertação.

Deve igualmente ser feita referência aos “tempos de intervenção”. A CCDR demorou quase quatro meses para responder que a proposta estava em condições de seguir para discussão pública e o que estava em causa era uma pequena correção ao regulamento e à questão do ruído. O proprietário da unidade industrial tinha 75 milhões de euros de fundos garantidos e a correr o risco de serem cortados, a qualquer momento, e estavam em causa dezenas de postos de trabalho. Para se cumprir um procedimento

---

<sup>34</sup> Nesse caso, a CCDR não teria possibilidade de verificar se as objeções levantadas na Conferência de Serviços tinham sido corrigidas. Por outro lado, se também tivesse havido alguma participação durante o período de discussão pública, a entidade regional também não saberia se essa participação tinha sido devidamente ponderada por parte da Câmara Municipal.

redundante e simplesmente administrativo, poder-se-ia colocar em causa a “sobrevivência” da empresa.

Mesmo que a CCDRLVT entenda que deverá emitir sempre o parecer previsto no artigo n.º 78 do RJIGT (redundante com o emitido anterior, pois a proposta era a mesma), considera-se que o *timing* em que levanta a questão não terá sido o mais apropriado, até porque já se constituíram direitos após a alteração ao IGT. Está em causa mais um exemplo onde o excesso de tecnocracia é evidente, dado que se desencadeou outro problema jurídico, que poderá acarretar consequências demasiado lesivas para o proprietário da unidade industrial e para a câmara municipal.

### 3.6. INCOERÊNCIAS NOS *TIMINGS* DE EFICÁCIA DE DIPLOMAS LEGAIS COM INCIDÊNCIA DIRETA NO USO, OCUPAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO – CASO DO CÓDIGO FLORESTAL

#### 3.6.1. *Âmbito*

O tema seguinte pretende expor um exemplo que coloca em evidência as incoerências provocadas por *timings* de eficácia desfasados de legislação com incidência direta no uso, ocupação e transformação do solo – Caso do Código Florestal.

#### 3.6.2. *Código Florestal*

O código florestal foi aprovado pelo Decreto-lei 254/2009, de 24 de setembro e retificado pela Declaração de Retificação n.º 88/2009, de 23 de novembro, onde está disposto que a sua entrada em vigor ocorreria passados 90 dias da publicação do Decreto-Lei, ou seja, a 24 de dezembro de 2009.

A 23 de dezembro foi publicada a Lei n.º 116/2009, que prorrogou a entrada em vigor do código florestal por mais 360 dias, ou seja, até 24 de dezembro de 2010.

A 14 de janeiro, pela Lei n.º 1/2011, a entrada em vigor do código florestal foi prorrogada por mais 365 dias e produziu efeitos a partir do termo da prorrogação do prazo de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro, concedida pela Lei n.º 116/2009, de 23 de dezembro.

#### 3.6.3. *Exemplo da Incoerência*

A 27 de dezembro de 2010, um requerente<sup>35</sup> pretende efetuar uma ação de arborização de eucalipto, numa área de 6,25 ha, que corresponde a um prédio inscrito na matriz predial rústica da freguesia de Glória do Ribatejo, concelho de Salvaterra de Magos.

Neste sentido, foi solicitado à câmara municipal emissão de parecer, nos termos do Decreto-Lei n.º 175/1988, de 17 de maio, conjugado com a Portaria n.º 513/1989, de 06 de julho.

---

<sup>35</sup> Caso não real (hipotético).



No entanto, os diplomas referidos pelo requerente foram revogados pela entrada em vigor do código florestal, aprovado pelo Decreto-lei 254/2009, de 24 de setembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 88/2009, de 23 de novembro.

Neste contexto, de acordo com o artigo n.º 24 do código florestal, a autorização das ações de arborização e rearborização com recurso a espécies florestais de rápido crescimento exploradas em revoluções curtas, em áreas inferiores a 10 ha, são da competência da câmara municipal.

O requerente fez referência a uma plantação de eucaliptos, numa área de 6,25 ha, que não estava devidamente delimitada nas plantas que acompanhavam o processo, pelo que não foi possível emitir parecer para o caso em apreço, naquela data.

Face ao exposto, o requerente foi notificado a instruir o processo com as plantas assinaladas com a área dos 6, 25 ha ou, em alternativa, deslocar-se à câmara municipal e indicar o local preciso da pretensão.

Depois de ter assinalado as plantas com a área pretendida, a pretensão foi novamente analisada, a 19 de janeiro de 2011.

No entanto, na análise de 27 de dezembro de 2010, o código florestal já tinha entrado em vigor, aprovado pelo Decreto-lei 254/2009, de 24 de setembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 88/2009, de 23 de novembro. Todavia, entre o período que mediou a data dessa análise e a da segunda, foi publicada a Lei n.º 1/2011, de 14 de janeiro, que prorrogou por mais um ano a entrada em vigor do Código Florestal, com efeitos a partir de 24/12/2010. Ou seja, a Lei foi publicada a 14 de janeiro de 2011, mas o Código Florestal já tinha entrado em vigor, a 24 de dezembro de 2010 (esteve em vigor 21 dias e foi prorrogado novamente).

#### *3.6.4. Conclusão*

Esta situação provocou que na primeira análise os diplomas referidos pelo requerente tinham sido revogados e na data da segunda análise, os diplomas voltaram a estar em vigor.

Aquando da primeira análise, a competência era somente da câmara municipal<sup>36</sup>, dado que a pretensão tinha uma área inferior a 10 ha. Na segunda análise, já seria necessário consultar outras entidades externas, pois nos termos do artigo n.º 1 da Portaria n.º 513/1989, de 06 de julho<sup>37</sup>, conjugado com o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 175/1988, de 17 de maio<sup>38</sup>, o requerente necessitaria de solicitar autorização prévia para a ação de arborização à Autoridade Florestal Nacional (atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.).

A principal incoerência que importa destacar é que entre Dezembro de 2010 e Janeiro de 2011, naquele período imediatamente antes e após os 21 dias em que o Código Florestal esteve em vigor, todas as pretensões que dessem entrada na câmara municipal seriam analisadas com legislação e regras completamente distintas. Para quem trabalha no *front office*, não é fácil explicar mais este exemplo de incoerência<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Decreto-Lei n.º 254, de 24 de setembro, artigo 24.º, n.º 3: A autorização das ações que envolvam áreas inferiores a 10 ha é da competência das câmaras municipais.

<sup>37</sup> Artigo 1.º: Os concelhos onde se passa a aplicar o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de maio, são os seguintes: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Cadaval, Castelo de Paiva, Felgueiras, Figueiró dos Vinhos, Idanha-a-Nova, Miranda do Corvo, Monchique, Montijo, Mortágua, Óbidos, Oliveira de Azeméis, Penacova, Penamacor, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santo Tirso, Sever do Vouga, Soure, Tábua, Torres Vedras, Santa Maria da Feira, Vila Nova da Barquinha e Vila Nova de Poiares.

<sup>38</sup> Artigo 5.º, número 1: Sempre que na área territorial do município se verifique um desenvolvimento espacial de povoamentos de espécies de rápido crescimento exploradas em revoluções curtas que exceda 25 % da respetiva superfície, deverão todas as ações de arborização e rearborização com recurso a essas espécies ser objeto do procedimento previsto no número 1 do artigo 1.º, independentemente da sua dimensão.

<sup>39</sup> Após toda esta dinâmica legislativa, em torno do Código Florestal, este diploma acabou mesmo por ser revogado pela Lei n.º 12/2012, de 13 de março.

### 3.7. INCOERÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL NA ELABORAÇÃO DE PEOT

#### 3.7.1. Âmbito


Como já foi referido anteriormente, a zona adjacente à barragem de magos está coberta pelo Plano de Ordenamento da Albufeira de Magos. (POAM). O Plano foi elaborado pelo INAG e em toda a sua área de intervenção revogou o disposto no PDM-SM. Do mesmo modo, “*foram identificadas algumas situações de pormenor que justificam o acerto da REN concelhia*” (Relatório do Plano, p. 11). É sobre este tema que se apresenta o exemplo seguinte.

Na figura 57 está uma área excluída de REN. Esta área foi excluída com o intuito de, entre outras, permitir aos proprietários a legalização das suas moradias, uma vez que se encontravam não licenciadas há vários anos e implantadas em REN. Dado que se estava a elaborar o novo IGT para aquela área, e perante as constantes tentativas dos moradores em licenciar as suas edificações, a CNREN deu parecer favorável à exclusão, alimentando as expectativas dos munícipes.



**Figura 57** – Extrato da Planta de Localização da Área Desafetada de REN

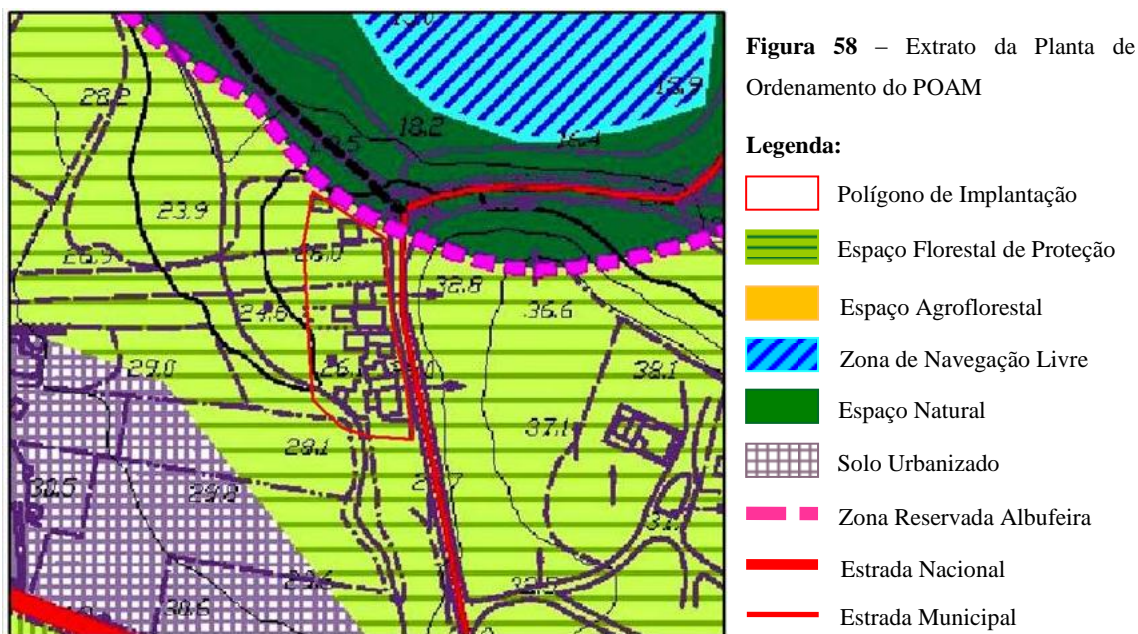
**Legenda:**

 Polígono da Área Desafetada

**Fonte:** C. M. de Salvaterra de Magos

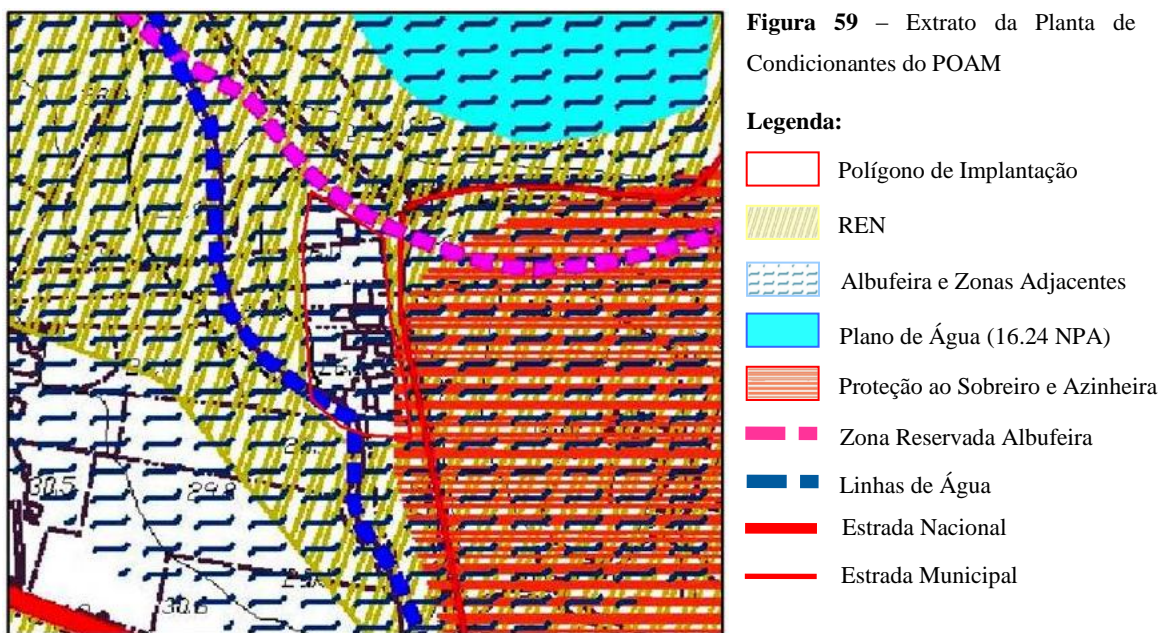
### 3.7.2. Análise e Enquadramento nos IGT

No entanto, nesta área a planta síntese de ordenamento do POAM classifica o solo, como solo rural, espaço florestal de proteção (Figura 58);



Fonte: C. M. de Salvaterra de Magos

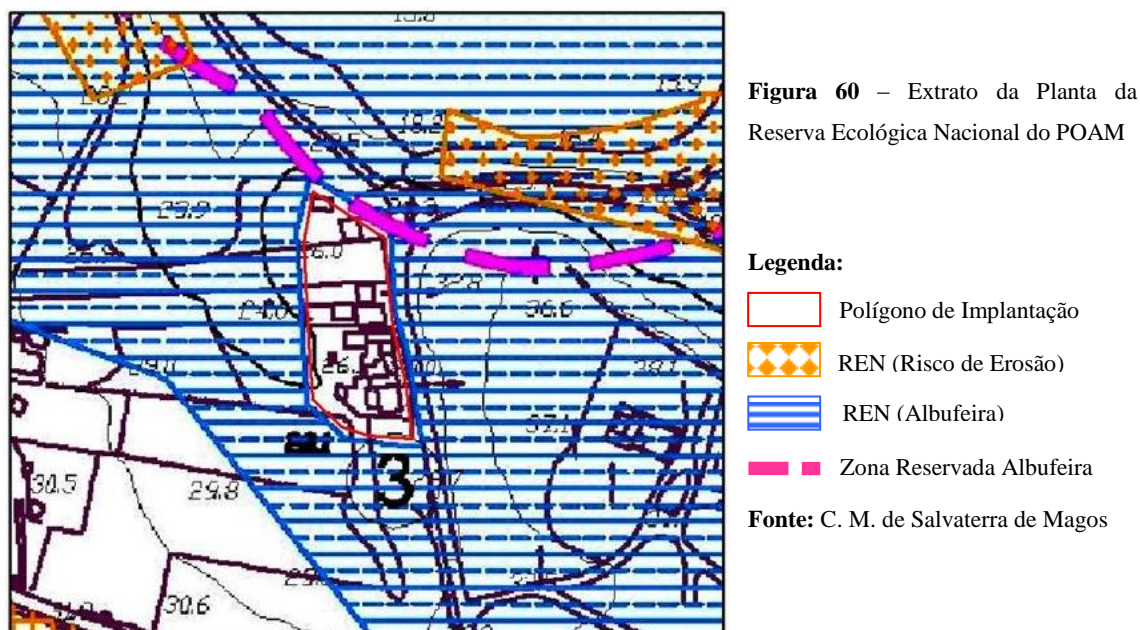
Face à planta de condicionantes, impendem sobre o prédio, as servidões e restrições de utilidade pública de Domínio Hídrico, Albufeira e zonas adjacentes (Figura 59).



Fonte: C. M. de Salvaterra de Magos



De acordo com a planta da REN, constata-se que a área não é abrangida por esta restrição de utilidade pública (Figura 60).



No Espaço Florestal de Proteção, de acordo com o artigo 16.º do regulamento do POAM, **não é permitida a realização de obras de construção**. Por outro lado, desde que observado o disposto nos artigos 30.º e 31.º (índices e parâmetros), é permitida a realização de obras de alteração, ampliação e conservação de construções existentes, nas seguintes situações:

*a) Quando as construções em causa sirvam de apoio à propriedade agrícola ou florestal e se destinem à habitação do proprietário ou titular dos direitos de exploração ou dos trabalhadores permanentes;*

*b) No desenvolvimento de atividades legalmente enquadráveis numa das modalidades de turismo em espaço rural ou de empreendimentos de turismo de habitação, devidamente justificadas e aprovadas pelas entidades competentes.*

Relativamente a servidões administrativas e restrições de utilidade pública, na área de intervenção do POAM, aplicam-se todas as constantes da legislação em vigor, nomeadamente as identificadas na planta de condicionantes, como é o caso do domínio hídrico, Albufeira e zonas adjacentes.

Neste caso, a representação na planta de condicionantes da mancha de servidão da albufeira e zona adjacente não se aplica, sendo meramente figurativa<sup>40</sup>.

### 3.7.3. Conclusão

O POAM entrou em vigor em 21 de Novembro de 2008 e, considerando que os IGT só podem ser objeto de alterações passados três anos desde a sua entrada em vigor<sup>41</sup> (salvo algumas exceções), só em 22 de Novembro de 2011 passou a ser possível efetuar alterações ao plano. Acontece que antes dessa data, proprietários de moradias nesta situação, deram entrada na câmara municipal pedidos de licenciamento das suas casas, mas as solicitações foram, naturalmente, indeferidas. Esta é mais uma incoerência, muito difícil de explicar a um munícipe que legitimamente peça explicações.

A solução mais simples e eficaz para resolver esta situação seria (agora que já passaram os três anos desde a entrada em vigor do plano), efetuar uma alteração ao regulamento, introduzindo no articulado, uma exceção que contemple a permissão de legalizações ou ampliações do edificado existente nesta área, pois a REN foi excluída exatamente com esse propósito.

Outra solução também viável seria efetuar uma alteração ao plano, que passasse pela requalificação do solo, ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio, mantendo a classificação de solo rural, embora com a possibilidade de edificar/licenciar edificações, atribuindo a categoria de aglomerado rural<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> De acordo com o artigo 4.º, da Lei n.º 16/2003, de 4 de junho, entende-se por zona adjacente toda a área contígua à margem que como tal seja classificada por decreto (o que não aconteceu), por se encontrar ameaçada pelo mar ou pelas cheias. No mesmo diploma, no artigo 14.º, pode ler-se que a classificação de uma área como zona adjacente será feita por portaria do Ministro do Plano e da Administração do Território, ouvidas as autoridades marítimas, em relação aos trechos sujeitos à sua jurisdição.

<sup>41</sup> Artigo n.º 95 do RJGT.

<sup>42</sup> Alínea a), n.º 2, artigo 19.º, do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio: “(...) espaços edificados com funções residenciais e de apoio a atividades localizadas em solo rural, devendo ser delimitados no plano diretor municipal com um regime de uso do solo que garanta a sua qualificação como espaços de articulação de funções residenciais e de desenvolvimento rural e infraestruturados com recurso a soluções apropriadas às suas características.”

## **Capítulo IV: As incoerências do Sistema de Gestão Territorial de Âmbito Local em discussão**

---

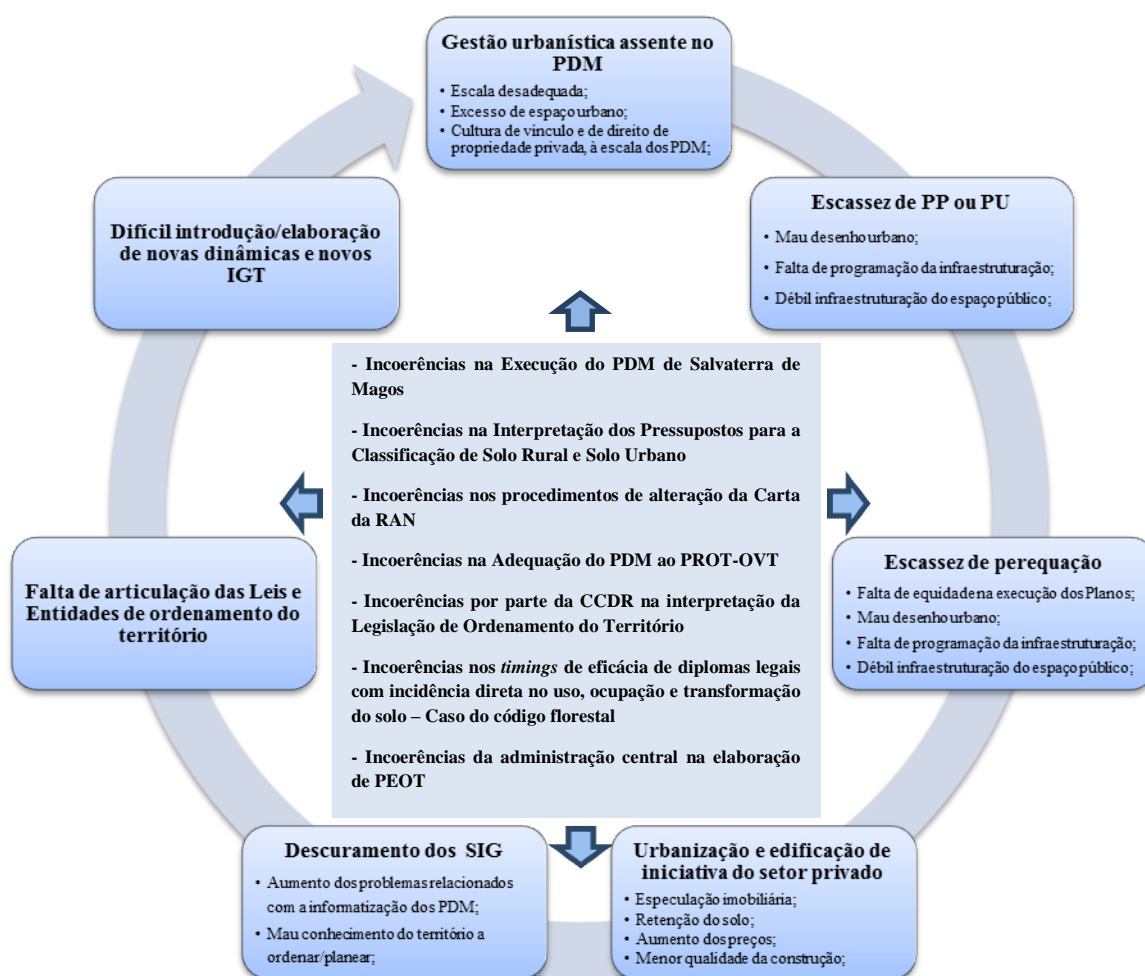
- **Descrição, Análise e Problemática - Resultados e Discussão**

#### 4. Descrição, Análise e Problemática - Resultados e Discussão

Neste ponto faz-se a síntese de alguns dos problemas do sistema de gestão territorial (SGT) português relacionados com os casos analisados e, sempre que possível, sugerem-se alternativas para as dificuldades detetadas, clarificadas com exemplos nacionais e estrangeiros. Ao longo do trabalho surgem matérias pouco detalhadas, condicionadas pela própria estrutura do trabalho, mas são abordadas neste capítulo, pois fazem parte do conjunto de lacunas do sistema.

Assim, e face ao exposto ao longo do estudo, ficou subjacente que as deficiências no SGT são de vários tipos e escalas. Todos os casos de estudo analisados têm um denominador comum, que aglutina um grupo de problemas que giram num círculo vicioso fortemente penalizador para o ordenamento do território e urbanismo (Figura 61).

**Figura 61** – Círculo de Deficiências do Sistema de Gestão Territorial Português



Fonte: Elaboração Própria



As variáveis que integram o círculo não têm necessariamente precedências umas das outras, embora, muitas vezes, haja essa relação.

Contudo, apesar de se admitir que nem sempre pode existir uma relação direta entre as variáveis que influenciam nas deficiências do SGT, considera-se que no início do círculo está o facto de no atual quadro de escassez de planos de grande escala, os PDM serem a base de licenciamento das iniciativas dos particulares. Conformam-se, assim, os seus direitos e obrigações a partir do zonamento do uso do solo definido na planta de ordenamento, normalmente à escala 1:25000, o que tem induzido inúmeras dificuldades na gestão urbanística.

Porém, para se entender o funcionamento da prática comum em Portugal, deve-se recuar até àquele que se entende ser o primeiro grande marco na gestão territorial portuguesa, a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965, que possibilitou o loteamento e consequente infraestruturação do espaço público pela iniciativa privada. *“Os loteamentos urbanos sempre foram considerados, desde o Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro, de 1965 – que veio estabelecer, pela primeira vez e de uma forma sistemática, a sujeição a licenciamento municipal das operações de loteamento urbano e das obras de urbanização a elas associadas – como uma importante operação de intervenção no solo com vista a destiná-lo a (prepará-lo para) edificação urbana”* (Oliveira, 2009, p. 81). Outros problemas que decorrem desta prática são a especulação imobiliária e a débil infraestruturação do espaço público.

*“Em geral é convicção que, quanto mais fracionada aparece a propriedade privada, mais difícil é encontrarem-se espaços urbanos de qualidade porque à dimensão reduzida das parcelas corresponde um número elevado de proprietários o que dificulta aos promotores e ao Estado a realização de planos e projetos”*<sup>43</sup>.

De facto, a administração sentiu necessidade de permitir que os particulares loteassem, pois a conjuntura da época assim o exigia, na medida em que o estado deixou de ter capacidade de responder à procura. Esta liberalização, em vez de ser a exceção, rapidamente se converteu em regra, ficando a administração pública, no papel de reguladora/fiscalizadora do processo. O cerne desta questão não está só no “quem é que promove o loteamento”, mas, principalmente, “como é que faz”.

---

<sup>43</sup> Carlos Cruz, In *A real importância do cadastro na construção de espaços urbanos de qualidade*. In *Manuais de Referência da Administração Pública - Cadastro Predial - Evolução e Tendências em Portugal*, 2011 (p. 12).

Embora em Portugal o sistema de gestão territorial diferencie os IGT e defina os objetivos de cada um, em grande parte dos municípios apenas existe o PDM, sendo o instrumento que tem conduzido a iniciativa privada de urbanização. Ora, de acordo com o RJIGT, não está na génese deste IGT o zonamento e consequente vínculo dos particulares nem constituir a única ferramenta de gestão do território.

O PDM é um documento de natureza estratégica, que define o modelo de organização espacial do território municipal, através da classificação e qualificação do uso do solo. Define a rede urbana e estabelece índices e parâmetros urbanísticos de referência, a aplicar nas unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG) que têm sempre presente a elaboração de planos hierarquicamente inferiores<sup>44</sup>.

A escala de um PDM não permite o desenvolvimento de desenho urbano. A cartografia que faz parte do conteúdo documental do PDM foi concebida para ser interpretada, primeiro, como de referência e depois, de uma forma analógica, ou seja, lida em papel. Com a transposição para formato digital, estas lacunas ficaram ainda mais evidentes. O traço utilizado para a representação das várias tramas tem uma espessura que varia entre os 0,8 mm e 1mm, o que à escala 1:25000 representa cerca de 20 a 25 m. Entende-se, assim, que assentar a gestão do território num instrumento com estas debilidades cria desigualdades de tratamento entre proprietários e confere à administração pública um poder de discricionariedade muito elevado e indesejável.

Por outro lado, os índices estabelecidos para os perímetros urbanos não deviam constituir regra de aplicação vinculativa e constituição de direitos. Estes valores são de referência e para aplicar de forma supletiva. “*Um perímetro urbano, porém, só se confirma e torna operativo como resultado de planos de urbanização*” (Lobo, Pardal e Correia, 1998, p. 147). A transposição dos valores máximos permitidos em PDM para cada parcela resulta num tecido urbano denso e num desenho urbano deficiente. Quando o PDM define uma UOPG, é no pressuposto que depois essa área seja dividida em soluções morfo-tipológicas distintas, com áreas de diferentes densidades, pensadas em planos de escala muito superior, à escala 1:1000 ou 1:2000, por exemplo. O que

---

<sup>44</sup> O plano diretor municipal é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território e para o estabelecimento de programas de ação territorial, bem como para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial (n.º 2, artigo 84.º do RJIGT).

acontece é que não há possibilidade de desenhar a cidade com esse rigor e o efeito tem sido um desenho urbano que representa o resultado do somatório de iniciativas avulsas, cada uma com a carga de edificabilidade máxima permitida. *“Fazer a delimitação sobre a carta implica a interpretação da realidade tal como ela se apresenta através da carta. A carta é apenas um modelo aproximado da realidade e não a retrata integralmente. A distância entre o modelo e a realidade é tanto maior quanto menor for a escala de referência da carta. Portanto, a interpretação da realidade que pode ser feita no âmbito de um PROT (cartografia de base a 1:50.000 ou 1:100.000) é necessariamente muito menor, em rigor métrico e em densidade de pormenor, que a que pode ser feita através de um PP (1:1000)”* (Campos e Silva, 1997. p. 22).

Do mesmo modo, *“intervir sobre um objeto tão decisivo e dificilmente delimitável como a cidade implica uma visão estratégica, capaz de olhar seletivamente sem, no entanto, a amputar dos elementos que lhe conferem vida e distinção”* (Ferrão 2003<sup>45</sup>).

A prática de promoção do espaço urbano que assenta no PDM é também fortemente indutora da especulação imobiliária. Com o mero ato de classificação destes terrenos em urbanos, que ainda não o são, de facto, pois não estão infraestruturados, está-se a inflacionar o valor do solo que pode ir até 50 vezes mais do seu valor inicial, com o incremento desta mais-valia. Ora, está enraizada na sociedade portuguesa esta cultura de vínculo e de direito de propriedade privada, à escala dos PDM, legitimada pela prática corrente dos últimos anos. *“Em resultado desta falta de programação, o solo fica em situação de poder constituir uma verdadeira “reserva especulativa” disponível para o exercício discricionário do poder autárquico face aos interesses que venham a ser manifestados pelos promotores privados”* (Campos, Catita, Pinho e Vilares – Encontro AD URBEM 2012, A PROGRAMAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL)<sup>46</sup>.

Há países com modelos eficazes no combate à especulação imobiliária. *“Na Suécia e na Holanda, a grande maioria da construção acontece em terrenos adquiridos atempadamente pela Administração Pública, antes da elaboração dos planos”*

---

<sup>45</sup> In *Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo*. In Nuno Portas, Álvaro Domingues e João Cabral, *Políticas Urbanas, Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003 (p. 222).

<sup>46</sup> Excerto da Comunicação: A PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL NA NOVA GERAÇÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS (p. 11).

(Carvalho, 2003, p. 271). Mesmo após a elaboração dos planos, na Suécia, a construção de edifícios coletivos só é admitida em lotes adquiridos ao município<sup>47</sup>.

O modelo alemão, por exemplo, traduzido nos *F-Plan*, designado por plano de utilização de zonas, à escala que varia entre 1:25000 e 1:100000, não é vinculativo dos particulares e os proprietários têm essa consciência ou, talvez, cultura. Um terreno classificado no *F-Plan* como urbano, não significa que seja essa a sua classificação final, pois só através dos *B-Plan* (planos de construção), elaborados à escala 1:500 ou 1:1000, é atribuído o vínculo. Essa prática faz toda a diferença, pois não há, à partida, uma valorização “automática” do solo (Figura 62).

Portugal			Alemanha		
PDM	1:25000	Vinculativos dos particulares	F-Plan “plano de utilização de zonas”	1:25000 a 1:100000	Não vinculativo dos particulares
PU	1:5000				
PP	1:1000, 1:2000		B-Plan “plano de construção”	1:500, 1:1000	Vinculativo dos particulares

**Figura 62** – Escala de Vínculo dos Particulares - Modelo Português e Alemão

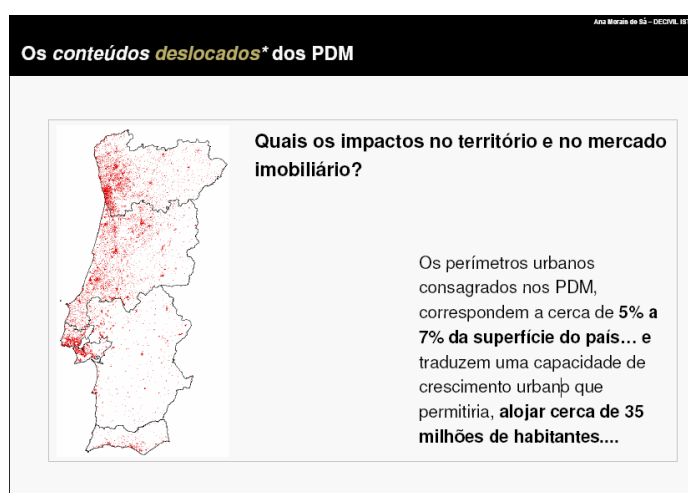
**Fonte:** Sá, Ana Morais, Os conteúdos deslocados dos PDM, 2010<sup>48</sup>

Também nos E. U. A há um combate eficaz à especulação imobiliária, na medida em que a política de fiscalidade aplicada, “obriga” a que o proprietário defina, logo no início do processo, o uso do solo pretendido, ou seja, de uma forma personificada, o proprietário pode escolher se quer atribuir o uso urbano ou rural à sua propriedade. Todavia, o facto de haver esta possibilidade não significa que preconize a especulação, antes pelo contrário. A carga fiscal para o uso urbano é tão elevada que, normalmente, desincentiva esta opção, levando a concluir que nos EUA os proprietários não são, de facto, os donos dos terrenos. Isto agrava-se, porque, caso seja atribuído um uso rural a uma propriedade e depois se o proprietário pretender efetuar a sua graduação para urbano, terá que pagar todos os retroativos. É aqui que este modelo se torna bastante eficaz no combate à especulação imobiliária, pois permite ao estado promover estas graduações/reclassificações, sem custos, uma vez que não paga retroativos a si próprio.

<sup>47</sup> Comby, J. Renard, V., p. 63, in Jorge Carvalho, *Ordenar a Cidade*, Quarteto, Coimbra, 2003.

<sup>48</sup> Manuais de apoio às aulas da cadeira de Gestão Urbanística e Avaliação e Planos, Mestrado em Gestão do Território/DGPR/FCSH-UNL.

Em Portugal, como já foi dito, o ato de atribuir a classificação de um uso urbano a uma propriedade origina uma inflação imediata e não concordante com o seu valor real. Se atendermos ao sobredimensionamento dos perímetros urbanos, que dariam para albergar cerca de 35 milhões de habitantes (Figura 63), pode fazer-se uma estimativa do quanto o valor do solo é inflacionado.



**Figura 63** – Distribuição dos Perímetros Urbanos em Portugal Continental

**Fonte:** Sá, Ana Morais, *Os conteúdos deslocados dos PDM*, 2010<sup>49</sup>

O excesso de espaço urbano explica-se, em grande parte, com a delimitação das áreas urbanizáveis nos PDM de 1.ª geração, sem qualquer tipo de programação. Os municípios, com receio de excluírem possíveis investimentos, alargaram o espaço urbanizável excessivamente, sendo os regulamentos impotentes para travar a proliferação de pretensões urbanísticas avulsas pelos seus territórios. Esta forma de atuar resultou num tecido urbano fragmentado, disperso e, muitas vezes, sem qualquer tipo de infraestruturas. “ (...) a delimitação de espaços urbanizáveis muito extensos foram muitas vezes decididos pelos municípios com a intenção, à face do desconhecimento das dinâmicas urbanizadoras (não se sabendo onde ia surgir a pressão urbanística), de permitir uma “margem de manobra” para admitir investimentos. (...) Com a previsão daquelas áreas urbanizáveis extensas não se corria o risco de ter de se rejeitar aquelas iniciativas que muitas vezes eram desejadas pelo próprio município. Deste modo os perímetros urbanos sobredimensionados mais não foram do que o resultado da ausência de uma política de solos (...)” (Oliveira, 2002, p. 33).

<sup>49</sup> Manuais de apoio às aulas da cadeira de Gestão Urbanística e Avaliação e Planos, Mestrado em Gestão do Território/DGPR/FCSH-UNL.

No entanto, com o objetivo de impedir a constituição destas bolsas de solo especulativas, o Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de maio introduziu uma norma inovadora, uma vez que impôs que se assegurasse a prossecução programada das opções de planeamento municipal, obrigando à reclassificação do solo urbano em rural, sempre que tal não aconteça<sup>50</sup>.

Sem a introdução da norma, esta prática proporcionava que os proprietários com estes solos classificados como urbanizáveis favoreciam a retenção do solo e consequente redução do mesmo no mercado, o que desencadeava ainda uma maior inflação, fazendo com que os grandes ganhadores deste negócio sejam estes negociantes de terrenos (Correia, 2002). Tudo isto tem repercussões no consumidor final, principalmente por duas razões. Primeiro, porque todos somos consumidores de habitação a um preço que não é o justo e depois porque o facto de haver pouca margem de lucro, os construtores tendem a reduzir na qualidade da construção. O preço médio da edificação por m<sup>2</sup>, em vez de rondar os 600 euros, pode passar para 400 euros e os 100 euros de infraestruturação por m<sup>2</sup> de área bruta de construção, também se pode reduzir.

No que se refere a este tema, o facto da urbanização do território se processar através de iniciativas privadas avulsas, promove esse défice a vários níveis. Primeiro, porque apesar de existirem mecanismos legais que obrigam a infraestruturação do espaço público, essa dotação de infraestruturas não é planeada de forma integrada, proliferando os retalhos. O quadro legal português, nomeadamente o RJIGT, até prevê que os promotores se organizem em processos societários, através de unidades de execução, mas essa não tem sido a prática comum. Do mesmo modo, por não haver o planeamento do espaço público, na maior parte das vezes, não interessa à autarquia receber essas áreas de cedência, e os promotores pagam em numerário a compensação. Como em Portugal não há consignação de verbas, essas quantias destinadas à promoção de um melhor espaço público, são usadas para outros fins.

Uma solução alternativa poderia passar pelo incremento de medidas de incentivo e sensibilização das autarquias na gestão urbanística perequacionada. Há um esforço

---

<sup>50</sup> Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de maio: “Opta-se ainda por prever a reclassificação do solo urbano como solo rural nas situações em que o município não procede à programação através da correspondente inscrição no plano de atividades municipal e, quando aplicável, no orçamento municipal, e ainda nas situações em que, tendo procedido a essa inscrição, não a concretiza no prazo previsto para a execução do plano, salvaguardando-se no entanto os direitos que hajam sido validamente constituídos e que como tal se mantenham”.

latente, por parte do Estado, na tentativa de assumir a perequação como um dado adquirido. Contudo, na generalidade, tem-se assistido a um mero cumprimento legal, com a inclusão da perequação nos regulamentos dos PMOT, transcrevendo as disposições constantes do RJGT, sem referir de que forma serão implementados os mecanismos de perequação (Condessa, Rodrigues, Pais e Sá, 2012). É feita apenas referência ao tipo de sistema, normalmente da compensação, embora sem mecanismos de aplicação. “(...) *passados mais de dez anos da entrada em vigor do RJGT, continuam a ser publicados PP, em número significativo, que não consideram a aplicação de mecanismos de perequação compensatória, em desacordo com os art. 91º e 136º do RJGT*”. (Condessa, Rodrigues, Pais e Sá – Encontro AD URBEM 2012, A PROGRAMAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL<sup>51</sup>).

No município de Salvaterra de Magos, só o Plano de Pormenor da Herdade de Nossa Senhora da Glória faz referência (embora de uma forma incipiente) ao tipo de sistema de execução. O artigo 39.º do regulamento refere: “*O Plano é executado por compensação, nas condições definidas no programa de execução, do proprietário do prédio a sujeitar a operações urbanísticas, mediante a cedência das áreas identificadas como a integrar o domínio municipal na Planta de Transformação Fundiária e da realização das correspondentes infraestruturas*”. Para além deste artigo não há mais nenhuma referência à perequação em todo o plano.

Todavia, a perequação já está definida há mais de uma década, começando a desenhar-se na LBOTU, onde é salvaguardo o princípio da equidade. Um ano depois, no RJGT são pormenorizadas as questões relacionadas com a perequação e com tudo o que diz respeito a distribuição de benefícios e encargos das mais-valias produzidas pelos planos. De acordo com o artigo 137.º do RJGT, são objetivos da perequação a:

- a) Redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários;*
- b) Obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infraestruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação;*

---

<sup>51</sup> Excerto da Comunicação: A equidade e eficiência no processo de urbanização - Caracterização da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor (p.8).

*c) Disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização coletiva, designadamente zonas verdes, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário;*

*d) Estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando -se a retenção dos solos com fins especulativos;*

*e) Eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direção das suas intenções.*

A par da perequação, o RJIGT também estabeleceu que a urbanização se processa em unidades de execução (UE), obrigando os proprietários a organizarem-se em processos societários, proporcionando as condições para um melhor desenho urbano e consequente melhor infraestruturação do espaço público.

O RJIGT prevê a aplicação de três mecanismos de perequação:

- um índice médio de utilização (IMU), que representa a compensação (ganhos) de mais-valias que cada proprietário tem direito e é calculado através da relação entre área bruta de construção (ABC) e a superfície da UE;

- uma área de cedência média (ACM), representativa dos encargos associados à execução do plano, que está também relacionada com a ABC;

- a repartição dos custos de urbanização, que traduz os encargos de cada proprietário com a urbanização da UE.

A partir do IMU, ou seja, através da edificabilidade ponderada, em função da área da parcela, determinam-se os direitos concretos de construir por cada proprietário. Estes direitos são a carga construtiva que o plano preconiza na parcela de cada proprietário, sendo que os direitos abstratos resultam da multiplicação do IMU pela superfície de cada proprietário. A resposta à pergunta se o proprietário tem a receber ou a ceder está na diferença entre estes dois direitos, ou seja, se os direitos abstratos forem inferiores aos concretos o proprietário terá que ceder e se forem superiores terá que ser compensado. Fala-se em direitos abstratos porque são, de facto, abstratos, ou seja, o proprietário pode ser compensado em ABC ou em numerário e, mesmo tratando-se de ABC, até pode não construir na sua parcela original. Aqui não se está a contemplar a



ABC de equipamentos, na medida em que os direitos abstratos referem-se, apenas, a usos não dotacionais, ou seja, lucro. Para controlar este saldo as câmaras municipais podiam intervir no processo e negociar com os proprietários com crédito a possibilidade, por exemplo, de beneficiá-los nas taxas de urbanização, aquando da execução do plano. Mas também em caso de débito as câmaras devem intervir e negociar, por exemplo, as áreas em tenham que ser cedidas e acolhê-las para domínio privado do município. O facto de serem acolhidas para domínio privado impossibilita que as áreas sejam negociadas fora do âmbito da UE, pois em caso de domínio público, qualquer sujeito que licitasse o valor mais alto poderia comprar os terrenos em hasta pública.

A perequação deve ter sempre um exercício de avaliação imobiliária credível e que mereça concordância de todos, mas é difícil conseguir a unanimidade. Para se quantificar em numerário o que cada proprietário tem direito, deve avaliar-se, na envolvente, o preço final dos solos no mercado e, a partir daí, encontrar um valor “sensato” do preço final da ABC. Normalmente, o valor do solo suporte, ou seja, o que ainda não está infraestruturado, oscila entre os 15% e os 25% do preço final da propriedade imobiliária.

Outra vantagem da gestão urbanística perequacionada é facto de se poder ignorar o cadastro original, em sentido lato, e os proprietários passam a ser sócios de uma única área, a UE. No entanto, continua a ser difícil gerir este apego à propriedade original e deve-se introduzir nas heurísticas, o critério da localização dos novos lotes, sempre que possível, junto do cadastro original.

No que diz respeito a encargos e para o cálculo da ACM, o artigo 141.º do RJIGT diz que o plano poderá fixar um valor. A pergunta que se coloca é: e se não definir esse valor? A própria lei é confusa e este valor deve ser estabelecido, em função das necessidades do município.

Os proprietários devem ceder em função da edificabilidade permitida na sua parcela e não em função da sua área, ou seja, há uma relação direta entre o valor da ABC a que se tem, efetivamente, direito com o valor decidido previamente para cedências, que depois de conjugados dão o resultado da cedência abstrata. A lei prevê, no artigo 138.º do RJIGT, que o IMU deve ser sempre combinado com a ACM, mas, para além de ser redundante, este procedimento pode gerar injustiças. O facto da

edificabilidade média (valor bruto) ser calculado sobre a totalidade da UE distribuída, logo à partida, de forma equitativa, todos os encargos relacionados com as cedências.

Relativamente à repartição dos custos de urbanização é tida em conta, igualmente, a ABC. É necessário aferirem-se os custos de infraestruturação, referentes aos equipamentos de irradiação local, da totalidade da UE para se distribuírem pelos m<sup>2</sup> de ABC totais da UE e, assim, chegar-se a um valor unitário (por exemplo 100 euros/m<sup>2</sup>) e depois afetá-lo a cada proprietário. Quando estão em causa os equipamentos de irradiação superior, uma forma justa de compartilhar nos custos das infraestruturas é através das TMU.

A perequação é, deste modo, uma ferramenta que proporciona à gestão autárquica a promoção de uma maior equidade na redistribuição de benefícios e encargos das mais-valias geradas pelos planos, que promove um melhor desenho urbano e uma melhoria significativa na infraestruturação do espaço público. Então porque é que passados mais de dez anos após a entrada em vigor, a sua aplicação tem sido tão incipiente? Os motivos são vários (giram no círculo vicioso), mas destacam-se a falta de IGT de grande escala, a falta de cultura de ordenamento dos técnicos da administração, a falta de articulação da lei e conseqüentes dificuldades em delimitar, programar e executar as UE.

Muitas razões podem ser apontadas para a falta de PP ou PU. Porém, também é certo que os municípios preferem ter apenas estudos, que ajudam a argumentar, em função de ações casuísticas que vão aparecendo, em vez de IGT eficazes, que obrigam a um compromisso muito maior, deixando menor margem de manobra para discricionariedade. Por outro lado, nas câmaras municipais, os técnicos responsáveis pela gestão urbanística continuam com uma postura re-ativa, policiando, através dos regulamentos municipais e legislação geral, as iniciativas avulsas que vão surgindo no município, numa lógica do “pode ou não pode”. *“Está em causa uma evolução da nossa cultura de gestão territorial, que permita passar de práticas essencialmente regulamentares e burocráticas para práticas de gestão mais avançadas e atualizadas. Entre o pensar que planear é já atuar e o atuar sem planear, a nossa gestão territorial tem sido muito pouco estratégica, proactiva e mobilizadora. É esta necessidade de mudança de cultura técnico-administrativa e de política territorial que a experiência dos últimos 20 anos nos ensina e que o atual contexto de incerteza (ou mesmo de indeterminação) vem acentuar de forma cada vez mais decisiva”* (Campos, Catita,

Pinho e Vilares – Encontro AD URBEM 2012, A PROGRAMAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL<sup>52</sup>).

A desarticulação e incoerência da lei também promove a ineficácia da gestão urbanística perequacionada, nomeadamente o código das expropriações (Lei n.º 56/2008 de 4 de setembro), o RJIGT e mesmo a LBPOTU. Embora proferida uns anos antes, a citação seguinte ajusta-se (ainda) à situação atual, no que diz respeito ao direito do urbanismo. *“Na verdade, o Direito do Urbanismo português é uma manta de retalhos, compõe-se de um conjunto incoerente e desarmónico de diplomas contraditórios, e é formado por uma legislação que não respeita, em aspetos fundamentais, o princípio da justiça”* (Amaral, 1990, p. 13).

Em Portugal, quando há um interveniente que não está de acordo com os critérios que se estão a aplicar na UE, já não se pode por em prática o sistema da compensação, porque este sistema exige a concordância de todos os proprietários. A câmara municipal pode acionar a imposição administrativa e expropriar os proprietários em desacordo, ao abrigo do artigo 122.º do RJIGT; no entanto, esta expropriação pode colocar em causa a exequibilidade da UE, pois os critérios de definição de valor da justa indemnização do código de expropriações são deficientes, como se explicará, adiante.

A expropriação está prevista na lei, mas não há mecanismos para a por em prática. Ou melhor, há, o problema é que estão numa lei que, sem se perceber o motivo, e apesar de estar em vigor, não se tem por hábito aplicar. O Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro (lei dos solos) sugere o enquadramento jurídico necessário para se operacionalizar as UE, mesmo sem o acordo de todos os intervenientes. Nos artigos 22.º a 26.º estão previstas as associações de economia mista, numa abordagem muito futurista à época. Em linhas gerais, estabelece que a administração se pode associar com proprietários privados, com o objetivo de concretizar as operações urbanísticas, no contexto de planos. Esta associação poderá efetivar-se sem o acordo de todos os proprietários, sendo que a área dos imóveis dos proprietários em desacordo não pode ultrapassar de 1/3 da área total. O cerne da questão não está nesta quantificação dos proprietários em desacordo, mas da forma como se põe em prática a expropriação, que será sempre em benefício de terceiros.

---

<sup>52</sup> Excerto da Comunicação: A PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL NA NOVA GERAÇÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS (p.12).

Em Espanha, por exemplo, existem as juntas de compensação, que são instituições de direito público, reconhecidas juridicamente. A compensação é válida, mesmo que não haja o acordo de todos os proprietários, sendo necessário cerca de 60% de entendimento. A grande diferença é que, pelo facto de ser uma entidade reconhecida juridicamente e com legitimidade para expropriar, as expropriações efetuadas, como reverterem a favor da UE, são entendidas numa ótica de utilidade pública. A LBOTU é omissa quanto a esta matéria, o RJGT repete algumas designações da lei de solos, mas na maior parte ignora, quando o que se pretendia era a harmonia entre estes elementos de gestão do território.

Quando a CM aplica o sistema de imposição administrativa e executa as ações da UE pode dar-se o caso da expropriação, fundamentando a utilidade pública com a necessidade de desenvolvimento urbano, sendo prescindível a típica fundamentação de expropriação para construção de um equipamento. O problema da expropriação está na definição do valor da justa indemnização, como referido anteriormente. Depara-se logo com a desarticulação entre a classificação dos solos na ótica do código das expropriações e a classificação no contexto dos PMOT. Para efeitos do cálculo do valor a indemnizar, o código das expropriações classifica o solo em solos aptos para construção e solos para outros fins. Lê-se no artigo 25.º do código das expropriações que se considera solo apto para construção: *“a) o que dispõe de acesso rodoviário e de rede de abastecimento de água, de energia elétrica e de saneamento, com características adequadas para servir as edificações nele existentes ou a construir; b) o que apenas dispõe de parte das infraestruturas referidas na alínea anterior mas se integra em núcleo urbano existente; c) o que está destinado, de acordo com instrumento de gestão territorial, a adquirir as características descritas na alínea a); d) o que, não estando abrangido pelo disposto nas alíneas anteriores, possui, todavia, alvará de loteamento ou licença de construção em vigor no momento da declaração de utilidade pública, desde que o processo respetivo se tenha iniciado antes da data da notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º”*

Ora, a maior crítica que se faz a esta leitura, é o facto de o legislador ter ignorado a articulação destes solos aptos para construir com a classificação prevista em PMOT. Então como avaliar um terreno apto para construção que está classificado num PMOT como solo rural? *“De facto, dentro do perímetro urbano, como tal delineado no âmbito dos planos municipais de ordenamento do território, podem encontrar-se*

*prédios rústicos (sobretudo se estivermos a falar de solos de urbanização programada), enquanto que em solos rurais é possível encontrar prédios urbanos ou mistos” (Oliveira e Lopes, 2005, p. 19).*

O mais provável é não se fazer justiça e mesmo em tribunal, o juiz acaba por decidir, em função dos valores de mercado, ignorando os mecanismos que possam estar a decorrer. Refira-se que no artigo 26.º do código das expropriações o valor justo para a indemnização é o valor resultante da média aritmética entre os preços unitários de aquisição efetuados na mesma freguesia e limítrofes, sendo a amostra baseada nos últimos cinco anos e destes escolhe-se os três melhores. Numa manobra simples, o expropriado estende a amostra para os solos classificados como urbanos nos PMOT e poderá receber uma quantia muito superior ao valor real do solo.

Passando agora a análise para outro nível, e apesar de normalmente não ser dada a importância devida, o facto é que a “variável” dos sistemas de informação geográfica tem relevância no funcionamento do círculo referido anteriormente. Em Salvaterra de Magos, o trabalho de SIG tem sido subestimado, sendo usado na maior parte das vezes como SIG de projeto, que funciona como um repositório de informação e produção de cartogramas. *“Um projeto deste tipo caracteriza-se pela quase ausência de operações de análise espacial e, em geral, a sua vantagem está no armazenamento dos dados em si mesmo e na produção de cartogramas” (Matos, 2003, p. 319 e 320).*

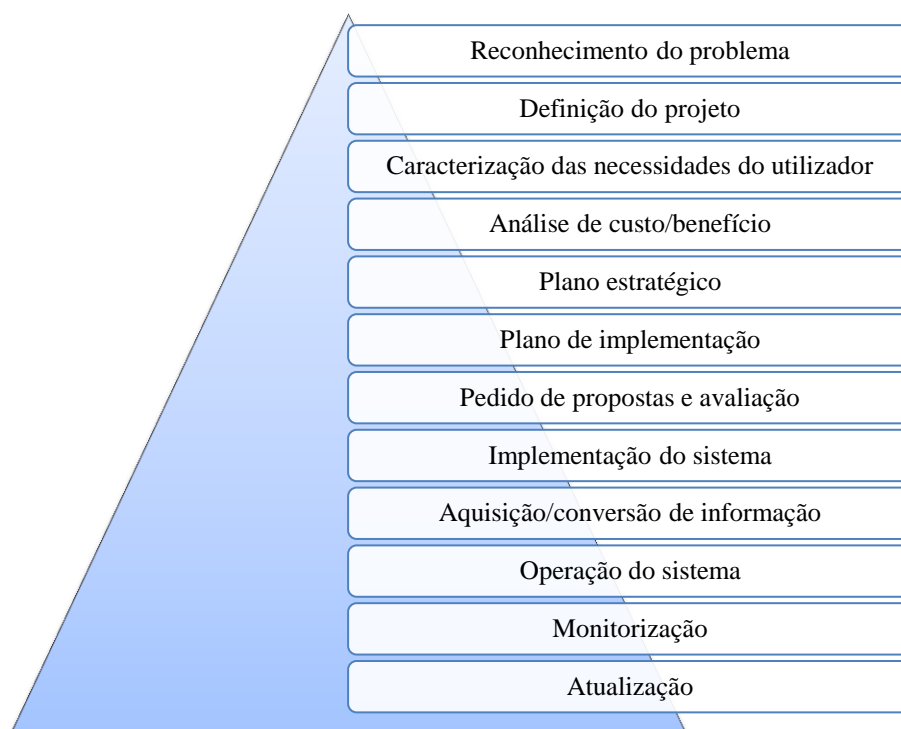
Desta forma, não é possível ter-se um território bem organizado, se a situação de referência e as dinâmicas que lhe estão associadas não forem conhecidas. Ou seja, ao descurar-se o trabalho de SIG, fragiliza-se o sistema, logo na sua génese. *“É geralmente aceite que o apreciável desenvolvimento da agrimensura entre os antigos egípcios está diretamente relacionado com a necessidade de repor os marcos fundiários após a grande cheia do Nilo. Ou seja, reordenar o território marginal ao rio em moldes que permitissem retomar o seu aproveitamento agrícola pelos proprietários. Para ordenar o território é necessário conhecê-lo. Esta verdade básica abrange a diversidade dos fatores, naturais e humanos, que determinam ou condicionam a transformação do território” (Campos, 2009, p. 26<sup>53</sup>).*

---

<sup>53</sup> In INGENIUM, Edições, Lda., *Cadastro e Ordenamento do Território*, Lisboa, 2009

Para Matos (2003) é essencial na construção de um sistema de informação (aplica-se aos SIG) identificar as seguintes fases (Figura 64):

**Figura 64** – Fases de Construção de um Sistema de Informação



**Fonte:** João Matos, *Fundamentos de Informação Geográfica*, 2003, p. 324

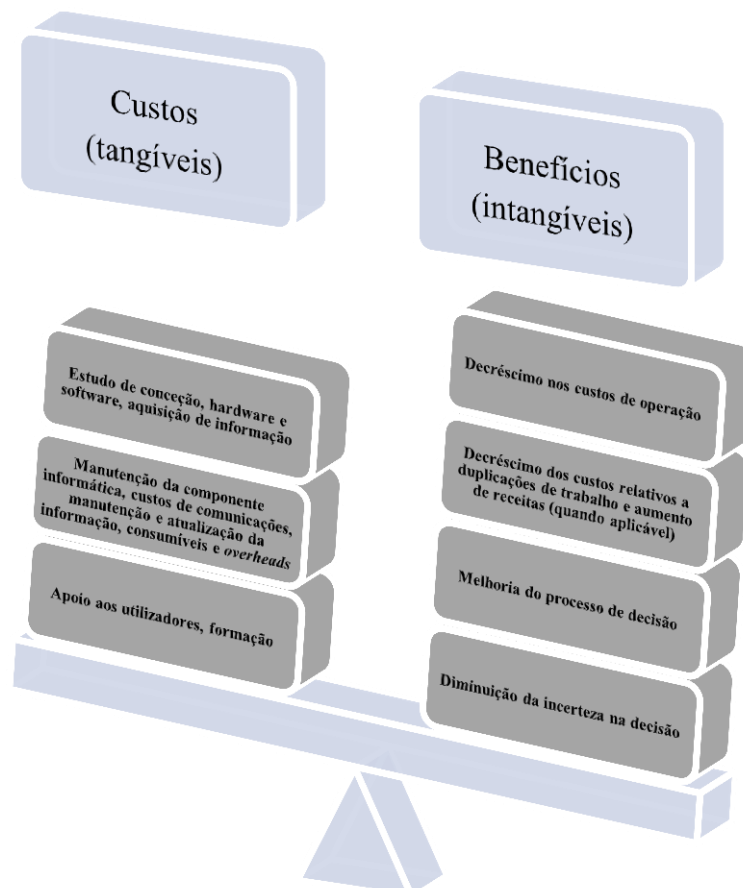
Para analisar o custo/benefício da construção de um sistema de informação, é mais fácil quantificar os custos do que propriamente os benefícios, pois os últimos são, na maior parte, intangíveis.

O custo deve ser obtido pela soma das seguintes parcelas: estudo de conceção, *hardware* e *software*, aquisição de informação, manutenção da componente informática, custos de comunicações, manutenção e atualização da informação, apoio aos utilizadores, formação, consumíveis e *overheads* (Figura 65).

Os benefícios subdividem-se em tangíveis e intangíveis. Assim, podem considerar-se tangíveis: decréscimo nos custos de operação, decréscimo dos custos relativos a duplicações de trabalho e aumento de receitas (quando aplicável). Por sua vez, os benefícios intangíveis são os que melhor justificam a opção por um sistema de informação, destacando-se a melhoria do processo de decisão, a diminuição da incerteza

na decisão e a melhoria da imagem e da qualidade dos serviços perante o exterior (Matos, 2003, p. 326).

**Figura 65** – Custo/Benefício da Construção de um SIG



**Fonte:** João Matos, *Fundamentos de Informação Geográfica*, 2003, p. 326.

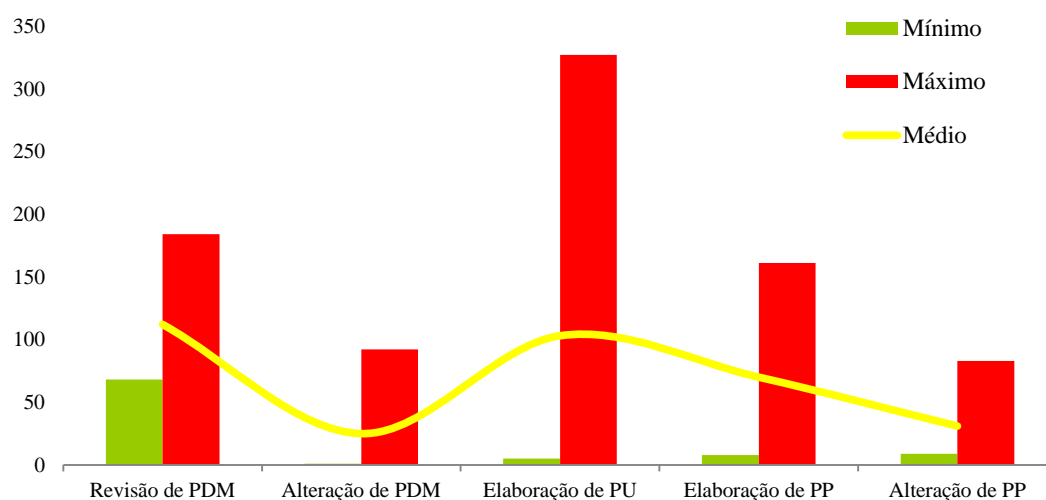
Elaboração Própria

A construção de um sistema de informação, nomeadamente de um SIG e, se possível, de gestão, reveste-se, assim, de particular importância para qualquer organização que ordene e planeie o território. “Existem atualmente casos de aplicação suficientes para que um gestor esclarecido possa reconhecer a importância do SIG para a sua organização. É lícito afirmar que qualquer organização com intervenção baseada em dados geográficos, orientada por padrões razoáveis de qualidade de serviço, não tem alternativas à utilização do SIG” (Matos, 2003, p. 324).

No esquema do círculo vicioso com as deficiências do sistema de gestão territorial já apresentado, foi identificada a variável relacionada com as dificuldades em implementar dinâmicas nos instrumentos de gestão territorial. De facto, para se promover uma estratégia ou implementar novos fatores de crescimento e desenvolvimento no modelo de ordenamento, que possam alavancar um território, é necessário introduzir novas dinâmicas e elaborar novos IGT. Pelos estudos efetuados, verifica-se que a administração continua refém da falta de celeridade dos processos relacionados com as várias dinâmicas de IGT, como indica o documento técnico da DGOTDU 10/2011 – Relatório Final da Alterações ao RJIGT. Segundo este documento, os tempos médios de tramitação dos PMOT foram muito variáveis, em função do tipo de IGT e de procedimento.

Assim, a Revisão de PDM dura, em média, 112 meses, com o valor mínimo de 68 meses (Alentejo) e o valor máximo de 184 meses (Centro); a alteração de PDM demora, em média, de 25 meses, com o valor mínimo de 1 mês (Alentejo) e o valor máximo de 92 meses (Alentejo); a elaboração de PU dura, em média, de 103 meses, com o valor mínimo de 5 meses (Alentejo) e o valor máximo de 327 meses (Centro); a elaboração de PP dura, em média, de 70 meses, com o valor mínimo de 8 meses (Algarve) e o valor máximo de 161 meses (Centro); a alteração de PP dura, em média, de 31 meses, com o valor mínimo de 9 meses (Alentejo) e o valor máximo de 83 meses (Centro) (Figura 66 e Tabela 3).

**Figura 66** – Tempos Médios (meses) de Tramitação dos PMOT



**Fonte:** Relatório Final da Avaliação das alterações ao RJIGT



**Tabela 3** – Tempos Médios (meses) de Tramitação dos PMOT

		Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	Continente
Tipo de IGT	Tipo de Procedimento						
PDM	Revisão	100	159	139	96	–	112
	Alteração	12	26	39	28	27	25
PU	Elaboração	79	142	165	83	94	103
	Revisão	160	121	147	59	–	122
	Alteração	20	4	250	38	9	48
PP	Elaboração	49	75	74	62	80	70
	Revisão	–	65	75	58	–	63
	Alteração	32	51	39	18	83	31

**Fonte:** Relatório Final da Avaliação das alterações ao RJIGT

Ainda no que diz respeito ao tempo médio de tramitação dos IGT, destaca-se o seguinte:

Revisão de PDM - no Centro: 159 meses, o que significa **mais de 13 anos**;

Alteração de PDM - na Lezíria e Vale do Tejo: 39 meses, ou seja, mais de 3 anos;

Elaboração de PU - Lezíria e Vale do Tejo: 165 meses, o que representa **quase 14 anos**;

Elaboração de PP e Alteração de PP - Algarve: tempos médios de 80 meses e 83 meses, respetivamente (7 anos);

*“Contudo, embora o planeamento de pormenor traduza as propostas urbanísticas de forma mais concreta e objetiva, proporcionando a prévia avaliação ambiental e participação pública, a sua típica demora, rigidez e grau de vínculo remete-o para uma forte contestação, atribuindo-lhe um carácter assistemático ou mesmo de raridade, apenas sendo adotado, na maioria das vezes, para enquadrar a construção de um grande equipamento ou mesmo um grande empreendimento urbanístico ou indústria de iniciativa particular, por necessidade de alterar o PDM”* (Pereira e Grave – Encontro AD URBEM 2012, A PROGRAMAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL<sup>54</sup>).

<sup>54</sup> Excerto da Comunicação: Programação do solo ou programação urbanística? Reflexão em torno do atual excesso de oferta dos produtos urbanísticos face a dinâmicas socioeconómicas recessivas (p. 7).

Face ao exposto, é compreensível que em Portugal o sistema de gestão territorial assente, sobretudo, em planos de pequena escala e, normalmente, desatualizados. É preciso “coragem” para uma autarquia desencadear um procedimento de dinâmica de IGT, considerando os tempos de tramitação apresentados. Os processos são complexos, morosos e dispendiosos e, por norma, não há recursos suficientes nas autarquias para assumirem um procedimento de alteração ao PDM ou de elaboração de um novo PP ou PU, sendo quase sempre adjudicados os trabalhos. A questão é que a prática comum é fortemente desencorajadora e muito dificilmente se consegue um PMOT novo ou alterado, em tempo útil e, por isso, fica assim, tal como está. O mais simples é regressar-se ao início do círculo e assentar a gestão urbanística portuguesa no plano diretor municipal.

## Conclusão

*“Nas sociedades contemporâneas, as populações exigem um elevado nível de segurança e bem-estar, bem como a preservação da qualidade do ambiente. Para isso, é necessário (...) atuar a montante, no quadro do ordenamento do território, através da adequada localização das populações e das atividades económicas”<sup>55</sup>.*

Apesar do quadro legal português estar a convergir na introdução de constantes medidas de simplificação e agilização dos procedimentos administrativos, no âmbito do SIMPLEX, o caminho a percorrer ainda é longo e continua a ser COMPLEXO introduzir ou iniciar dinâmicas relacionadas com os IGT.

Da mesma forma, as Câmaras Municipais não estão dotadas de corpo técnico capaz de elaborar PP ou PU internamente, recorrendo com frequência a processos de consultoria (equipas de planeamento), pelo que deveria ser uma prioridade a resolução deste problema. Mesmo nos raros casos em que essa autonomia é conseguida, a atitude das entidades regionais com tutela no ordenamento do território continua a ser muito tecnocrata. *“A par, os técnicos, fruto de formação monodisciplinar deficitária, que penaliza a visão global dos problemas, refugiam-se num planeamento tecnocrático e redutor, cujo diálogo com a ótica política se torna quase ininteligível, concorrendo para a fragilização do planeamento municipal”* (Gonçalves, 1984<sup>56</sup>).

O *modus operandi* do processo de planeamento, a montante, e de urbanismo, a jusante, em conjunto com a legislação associada, deverá ser adaptado às características da situação de referência e deve ser entendido numa ótica de constante mutação do território, ao contrário de há duas ou três décadas atrás em que era possível planear para 10 ou 20 anos sem grande risco de mudança. *“Não obstante o esforço de Ordenamento do Território, em Portugal, nas últimas décadas é consensual a opinião de que tem sido pouco eficaz, de que muitas das transformações ocorridas desaproveitam, numa perspetiva coletiva, recursos ambientais e financeiros. A atual crise económica e financeira exige, ainda mais, uma utilização racional dos poucos recursos disponíveis, público e privados. Há que os adicionar e que os estimular, orientando-os para*

---

<sup>55</sup>In ANPC, DGOTDU, IGP, *Guia Metodológico para a Produção de Cartografia Municipal de Risco e para a Criação de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) de Base Municipal*, Lisboa, 2009 (p. 11).

<sup>56</sup> In A PROGRAMAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL, Excerto da Comunicação: *Programação do solo ou programação urbanística? Reflexão em torno do atual excesso de oferta dos produtos urbanísticos face a dinâmicas socioeconómicas recessivas*, Pereira, Margarida e Grave, Luís – Encontro AD URBEM 2012 (p. 8).

*operações urbanísticas que, pagando-se a si próprias contribuem para o bem comum.”* (Carvalho, 2013<sup>57</sup>).

O tema que se apresentou é a prova de que não é esse o entendimento em Portugal, cujas lacunas e incoerências dos diversos intervenientes ficaram evidenciadas.

No nosso país “*existe uma tendência crescente na transferência de competências, da Administração Central para a Administração Local, dado que a “descentralização” é uma exigência dos cidadãos cada vez mais sentida e politicamente assumida, desde o fracasso do processo de regionalização*” (Tenedório, Henriques e Silva, 2003, p. 7). Não estão em causa os pretéritos da regionalização, mas este crescente processo de descentralização de poderes tem vindo a contrariar aquilo que era o objetivo inicial da descentralização, ou seja, tornar os procedimentos mais claros, rigorosos e céleres.

De que adianta introduzir medidas de agilização de procedimentos, se depois os processos esbarram nas teias da burocracia dos organismos regionais? “*A escala regional está fragilizada porque a autarquia regional, prevista na Constituição da República, tem vindo a ser adiada: a entidade responsável pela política de ordenamento do território – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) – não dispõe de competências operacionais e o seu poder de coordenação é diminuto*” (Pereira e Gil, 2010, p. 167).

Da mesma forma, as Câmaras Municipais, assim como os organismos regionais e centrais que trabalham no ordenamento do território não estão dotadas de corpo técnico e, por vezes, político, capazes de entender o processo de planeamento e, assim, promover um desenvolvimento sustentável. A lógica dos técnicos continua a ser a de polícia, numa ótica do “pode ou não pode”, sem se conseguirem “libertar” do seu gabinete, das leis e dos regulamentos. Quase não existe pró-atividade.

No entanto, o problema da gestão territorial portuguesa não é (só) das leis e dos técnicos e deve ser interpretado de uma forma holística. “*Sabe-se que todo o processo urbano é o resultado de dinâmicas muito diversas, económicas e financeiras, culturais e sociais, ideológicas e institucionais. Seria absurdo, portanto, considerar o sistema de ordenamento como a causa das características (e patologias) presentes na transformação do território. Poderá, no entanto, afirmar-se que o quadro normativo*

---

<sup>57</sup> Nota de apresentação do livro: *Dos Planos à Execução Urbanística*, Almedina, Coimbra, 2013

*até há pouco em vigor e a administração urbanística que tem vindo a ser praticada não têm sido capazes de orientar suficientemente o processo de ocupação do território, antes se conformando com ele”* (Carvalho e Oliveira, 2008, p. 19).

Os problemas giram num círculo vicioso e levarão ainda anos a serem superados. O Estado deveria fazer um esforço de pedagogia junto do corpo técnico que trabalha com o ordenamento do território, mas também da população, de modo a que a mentalidade fosse progressivamente mudando. Seria importante que ambas as partes compreendessem a verdadeira essência do Ordenamento do Território e que o direito de propriedade não se deve constituir no mero ato de classificação dos solos, mais gravoso ainda, a escalas completamente desapropriadas, como as dos PDM. Será este o ponto de partida? Entende-se que sim, porque quando se conseguir ultrapassar estes obstáculos, todos perceberão que, afinal, ordenar o território é mais simples do que aparenta.

## **Bibliografia**

ALVES, Rui Manuel Amaro, *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2007;

AMADO, Miguel, Pires, *Planeamento Urbano Sustentável*, Caleidoscópio, Lisboa, 2009;

AMARAL, Diogo Freitas, *Direito do Urbanismo*, Instituto Nacional da Administração, Oeiras, 1990;

BACHAREL, Fátima, *PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: O território como denominador comum*, Inforgeo, 2007/2008, pp. 67-75;

CALDEIRA, Josué, *As Grandes Opções da LBOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial*, Atas do Seminário Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - Génese e evolução do sistema de gestão territorial, Edição DGOTDU, Lisboa, 1998-2008, pp. 33-50;

CAMPOS, Vítor, SILVA, Maria Augusta, *Cartografia Descritiva vs. Cartografia Regulamentar*, Lisboa, 1997;

CARVALHO, Jorge, *Dos Planos à Execução Urbanística*, Almedina, Coimbra, 2013;

CARVALHO, Jorge, *Ordenar a Cidade*, Quarteto, Coimbra, 2003;

CARVALHO, Jorge, OLIVEIRA, Fernanda, Paula, *Perequação, Taxas e Cedências*, Almedina, Coimbra, 2008;

CATITA, Ana C., *A Situação Atual do Sistema de Planeamento e Gestão Territorial: Uma Nova Era, Novas Responsabilidades*, Inforgeo, 2009;

CONDESSA, Beatriz, *Fundamentos e Conceção de uma Aplicação Informática para o Planeamento e Gestão do Território Municipal*. Provas para Assistente de Investigação, Centro Nacional de Informação Geográfica, Lisboa, 1995;

CORREIA, Fernando, Alves, *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Almedina, Coimbra, 1993;

CORREIA, Paulo, V.D., *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2002;

GONÇALVES, Fernando, *Direito do Urbanismo*, Instituto Nacional da Administração, Oeiras, 1990;

GONÇALVES, F., *O Lugar do Município num Sistema de Planeamento Descentralizado*, Lisboa: LNEC, 1984;

JULIÃO, Rui Pedro, *Intervenções Recentes no SNIG e Desafios para o Mercado de IG*, Inforgéo, 2009;

MATOS, João, *Fundamentos de Informação Geográfica*, Lidel, Porto, 2003;

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Almedina, Coimbra, 2009;

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Portugal: Território e Ordenamento*, Almedina, Coimbra, 2009;

OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce, *Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas*, Almedina, Coimbra, 2005;

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*, Almedina, Coimbra, 2002;

PARDAL, Sidónio, *A Apropriação do Território, Crítica aos diplomas da RAN e da REN*, Ordem dos Engenheiros, Ingenium Edições, Lda., Lisboa, 2006;

PARDAL, Sidónio, LOBO, Manuel da Costa e CORREIA, Paulo V. D., *Normas Urbanísticas*, Volume II, 2.<sup>a</sup> edição, Universidade Técnica de Lisboa, Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa, 1998;

PARDAL, Sidónio, LOBO, Manuel da Costa e CORREIA, Paulo V. D., *Normas Urbanísticas*, Volume IV, Universidade Técnica de Lisboa, Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa, 2000;

PEREIRA, Margarida, GIL, Daniel, *COOPERAÇÃO INTER-MUNICIPAL EM SISTEMAS URBANOS POLICÊNTRICOS: EXEMPLIFICAÇÃO EM TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE*, PROSPECTIVA E PLANEAMENTO, Vol. 17, 2010, pp.165-195;

PORTAS, Nuno, DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João, *Políticas Urbanas, Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003;

RIBEIRO, Orlando, *Introdução ao Estudo da Geografia Regional*, Edições João Sá da Costa, Lisboa, 1987;

TENEDÓRIO, José António, HENRIQUES, Cristina Delgado e SILVA, João Carlos, *Municípios, Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica*, GEOINOVA, Lisboa, 2003, pp. 201-219.



### **Outras Fontes Consultadas**

ANPC, DGOTDU, IGP, *Guia Metodológico para a Produção de Cartografia Municipal de Risco e para a Criação de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) de Base Municipal*, Lisboa, 2009;

DGOTDU, *Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Lisboa, 2007;

DGOTDU, *Norma Técnica sobre o Modelo de Dados para o Plano Diretor Municipal*, Lisboa, 2011;

DGOTDU, *Servidões e Restrições de Utilidade Pública*, Lisboa, 2011;

IGOV-DOC, *Manuais de Referência da Administração Pública - Cadastro Predial - Evolução e Tendências em Portugal*, Lisboa, 2011;

INGENIUM, Edições, Lda., *Cadastro e Ordenamento do Território*, Lisboa, 2009

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> – Os cinco “vetores” da Geo-Informação em ordenamento do território .....	4
<b>Figura 2</b> – Metodologia de Conversão Analógico-Digital e integração em SIG do PDM de Salvaterra de Magos.....	5
<b>Figura 3</b> – Metodologia adotada para disponibilização do PDM em suporte digital .....	9
<b>Figura 4</b> – Metodologia sugerida para disponibilização do PDM em suporte digital ...	10
<b>Figura 5</b> – Enquadramento Territorial do Município de Salvaterra de Magos.....	25
<b>Figura 6</b> – Variação de Edifícios, Alojamentos, Famílias e Residentes, no período entre 1991 e 2011 .....	27
<b>Figura 7</b> – Densidade Populacional no município de Salvaterra de Magos, por freguesia .....	27
<b>Figura 8</b> – Densidade Habitacional no município de Salvaterra de Magos, por freguesia .....	28
<b>Figura 9</b> – Relação Alojamentos / Edifícios por freguesia.....	28
<b>Figura 10</b> – Relação Famílias / Alojamentos, por freguesia .....	29
<b>Figura 11</b> – Estrutura Fundiária do Município de Salvaterra de Magos .....	30
<b>Figura 12</b> – Estrutura Urbana das Freguesias do Município .....	31
<b>Figura 13</b> – Perímetros Urbanos, por Freguesia.....	32
<b>Figura 14</b> – Instrumentos de Gestão Territorial Vinculativos dos Particulares, em vigor no Município .....	40
<b>Figura 15</b> – Esquema dos Instrumentos de Gestão Territorial, em vigor no Município de Salvaterra de Magos.....	41
<b>Figuras 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23</b> – Edifícios licenciados por tipo (%) e por freguesia .....	42
<b>Figura 24</b> – Edifícios licenciados (n.º) no município, por freguesias (2001-2011) .....	44
<b>Figura 25</b> – Edifícios licenciados (n.º) no município e sub-região (NUT III) (2001-2011).....	44
<b>Figura 26</b> – Planta de Localização.....	51

<b>Figura 27</b> – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.1) .....	51
<b>Figura 28</b> – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.2) .....	52
<b>Figura 29</b> – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional .....	52
<b>Figura 30</b> – Extrato da Planta da Reserva Ecológica Nacional .....	53
<b>Figura 31</b> – Extrato da Planta de Ordenamento à escala 1:25000 .....	53
<b>Figura 32</b> – Extrato da Planta de Ordenamento, à escala 1:10000 .....	54
<b>Figura 33</b> – Extrato da Planta de Ordenamento à escala 1:25000, com limite urbano vetorizado .....	54
<b>Figura 34</b> – Extrato das Plantas da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional e de Ordenamento à escala 1:25000 .....	55
<b>Figura 35</b> – Extrato Vetorização das Plantas de Ordenamento, à escala 1:25000 e 1:10000 .....	56
<b>Figura 36</b> – Extrato da Vetorização da Planta de Ordenamento, à escala 1:25000 .....	57
<b>Figura 37</b> – Extrato da Vetorização das Plantas de Ordenamento, à escala 1:25000 e 1:10000, sobrepostas .....	57
<b>Figura 38</b> – Planta de Localização .....	58
<b>Figura 39</b> – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.1) .....	59
<b>Figura 40</b> – Extrato da Planta de Condicionantes (f.2.2) .....	59
<b>Figura 41</b> – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional .....	60
<b>Figura 42</b> – Extrato da Planta da Reserva Ecológica Nacional .....	60
<b>Figura 43</b> – Extrato da Planta de Ordenamento à escala 1:25000, com limite urbano vetorizado .....	61
<b>Figura 44</b> – Extrato da Planta de Ordenamento, à escala 1:10000 .....	61
<b>Figura 45</b> – Extrato da Planta de Ordenamento, à escala 1:10000 Vetorizada e REN, 1:25000 .....	62
<b>Figura 46</b> – Extrato da Planta de Localização do Loteamento .....	64
<b>Figura 47</b> – Extrato da Planta de Ordenamento do POAM .....	65
<b>Figura 48</b> – Extrato da Planta de Condicionantes do POAM .....	66

<b>Figura 49</b> – Planta de Localização.....	71
<b>Figura 50</b> – Extrato da Planta de Ordenamento.....	72
<b>Figura 51</b> – Extrato da Planta de Ordenamento 1:10000 .....	72
<b>Figura 52</b> – Extrato da Planta de Condicionantes .....	73
<b>Figura 53</b> – Extrato da Planta da Reserva Ecológica Nacional .....	73
<b>Figura 54</b> – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional .....	74
<b>Figura 55</b> – Extrato da Planta da Reserva Agrícola Nacional, justaposta com a Área Urbana .....	74
<b>Figura 56</b> – Extrato da Publicação da Alteração da RAN, no Município de Mira.....	78
<b>Figura 57</b> – Extrato da Planta de Localização da Área Desafetada de REN .....	95
<b>Figura 58</b> – Extrato da Planta de Ordenamento do POAM .....	96
<b>Figura 59</b> – Extrato da Planta de Condicionantes do POAM.....	96
<b>Figura 60</b> – Extrato da Planta da Reserva Ecológica Nacional do POAM .....	<b>Erro!</b>
<b>Marcador não definido.</b>	
<b>Figura 61</b> – Círculo de Deficiências do Sistema de Gestão Territorial Português.....	100
<b>Figura 62</b> – Escala de Vínculo dos Particulares - Modelo Português e Alemão .....	104
<b>Figura 63</b> – Distribuição dos Perímetros Urbanos em Portugal Continental .....	105
<b>Figura 64</b> – Fases de Construção de um Sistema de Informação .....	114
<b>Figura 65</b> – Custo/Benefício da Construção de um SIG .....	115
<b>Figura 66</b> – Tempos Médios (meses) de Tramitação dos PMOT.....	116

## **Lista de Tabelas**

<b>Tabela 1</b> – População Residente e Variação Intercensitária .....	26
<b>Tabela 2</b> – Orgânica e competências da Divisão de Urbanismo e Planeamento da C. M. de Salvaterra de Magos.....	33
<b>Tabela 3</b> – Tempos Médios (meses) de Tramitação dos PMOT .....	117

## Anexos

### Disposições do PDM Incompatíveis com o PROT-OVT

Incompatibilidade	Artigo do PDM	Conteúdo Regulamentar
Construção em solo rural de edificações dispersas ou isoladas destinadas à habitação em parcelas inferiores a 4 ha.	CAPÍTULO VII - Espaço agrícola SECÇÃO III - Disposições específicas	2 - É admitido nos termos das disposições seguintes, a título excecional, sem constituir precedente ou expectativa de futura urbanização, o licenciamento <b>de edificação utilizada para habitação do proprietário ou dos trabalhadores permanentes da mesma que se considere indispensável para as utilizações referidas, bem como ainda</b> de instalações para apoio à atividade agrícola, para agropecuária, para indústria de apoio e transformação de produtos agrícolas, para estabelecimento insalubre ou incómodo, <b>para estabelecimento hoteleiro ou similar de hoteleiro</b> , para equipamento coletivo, para comércio grossista ou unidades comerciais de dimensão relevante.
	Artigo 34º - Edificação no espaço agrícola	4 - Na periferia das áreas urbanas, nas parcelas de terreno constituindo um artigo individualizado e como tal inscrito e registado à data da publicação do PDMSM, com área igual ou superior a 1000 m <sup>2</sup> , que disponha de frente para arruamento público, com redes públicas de iluminação, distribuição de energia elétrica e abastecimento de água à data da publicação do PDMSM, admite-se o licenciamento de edificação utilizada para habitação, nas condições estabelecidas no n.º 7 do artigo 12.º deste Regulamento (Parâmetros a observar na urbanização do espaço urbano).
	CAPÍTULO VIII - Espaço florestal SECÇÃO III - Disposições específicas	4 - Na periferia das áreas urbanas, nas parcelas de terreno com as características expressas no n.º 4 do artigo 34.º, admite-se o licenciamento de edificação utilizada para habitação, nas condições estabelecidas no n.º 7 do artigo 12.º deste Regulamento (Parâmetros a observar na urbanização do espaço urbano).
	Artigo 39º - Edificação no espaço florestal	
	CAPÍTULO IX - Espaço agroflorestal, Artigo 42º - Normas gerais	1 - No espaço agroflorestal observam-se as disposições estabelecidas para o espaço agrícola, área agrícola não incluída na RAN, se a utilização for agrícola, e as disposições estabelecidas para o espaço florestal, área de floresta de produção, se a utilização for florestal.
		2 - No caso de utilização conjunta, observam-se as disposições estabelecidas para a utilização dominante.
		3 - No espaço agroflorestal abrangido pela REN, observam-se as disposições do seu regime jurídico.
Incompatibilidade	Artigo do PDM	Conteúdo Regulamentar

A construção de empreendimentos ou estabelecimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis que correspondem a aglomerados urbanos, com exceção do turismo no espaço rural e do turismo de habitação.	<p>CAPÍTULO XI - Espaço turístico</p> <p>SECÇÃO I - Definição e caracterização</p> <p>Artigo 50º - Espaço turístico</p>	<p>1 - O espaço turístico é destinado no seu uso geral dominante à atividade turística e é delimitado por perímetro bem definido.</p> <p>2 - O espaço turístico engloba no concelho de Salvaterra de Magos áreas localizadas na frente ribeirinha do rio Tejo e na proximidade da albufeira da Barragem de Magos.</p>
	<p>SECÇÃO II -Categorias de espaço turístico</p> <p>Artigo 51º - Categorias de espaço turístico</p>	<p>No espaço turístico são consideradas as seguintes categorias de espaço: a) Área turística existente (...) b) Área turística proposta - correspondente à utilização turística de: Monte Valão -empreendimento turístico junto à albufeira da Barragem de Magos.</p>
	<p>SECÇÃO III - Disposições específicas</p> <p>Artigo 52º - Normas gerais</p>	<p>1 - No espaço turístico abrangido pela RAN e ou pela REN, observam-se as disposições dos seus regimes jurídicos.</p> <p>2 - No espaço turístico dever-se-ão manter as atividades tradicionais aí instaladas compatíveis com a utilização turística.</p> <p>3 - Nas áreas turísticas existentes da praia Doce e Parque de Campismo na Mata Nacional do Escaroupim são interditos todo e qualquer licenciamento de loteamento urbano, obras de urbanização e edificação, de derrube de árvores isoladas ou em maciço, de movimentação de terras, de alteração do relevo e da vegetação natural, de exploração de massa mineral de superfície.</p> <p>4 - Nas áreas turísticas referidas no número anterior apenas é permitida a implantação de infraestruturas de apoio à atividade turística licenciada que assegurem a sua valorização efetiva e respeitem os condicionamentos locais, sendo obrigatória, relativamente ao Parque de Campismo na Mata Nacional do Escaroupim, a prévia autorização das entidades do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas com jurisdição sobre esta área, para qualquer das ações previstas.</p>
Incompatibilidade	Artigo do PDM	Conteúdo Regulamentar

A construção de empreendimentos ou estabelecimentos turísticos fora das áreas urbanas e urbanizáveis que correspondem a aglomerados urbanos, com exceção do turismo no espaço rural e do turismo de habitação.

SECÇÃO III - Disposições específicas

Artigo 52º - Normas gerais

5 - Na área turística proposta de Monte Valão é permitido o licenciamento de empreendimento turístico, observando os seguintes parâmetros:

5.1 - Densidade global máxima - 5 aloj./ha;

5.2 - Habitações unifamiliares:

5.2.1 - Lotes não inferiores a 1000 m2, os quais terão de organizar-se em conjuntos com um máximo de 50 lotes:

a) (...) f) Número de pisos máximo - 1,5;

5.2.2 - Lotes não inferiores a 2500 m2, os quais terão de assegurar a máxima integração local, com manutenção da topografia e do coberto vegetal existente a) (...)

f) Número de pisos máximo - 2;

5.3 - Estabelecimento hoteleiro:

a) Número de unidades (3 ou 4 estrelas) -1; (...)

d) Área bruta máxima - 50 m2/quarto;

5.4 - O número de quartos previsto na alínea b) do n.º 5.3 pode ser aumentado até 150 quartos com equivalente redução do número de lotes não inferiores a 1000 m2, correspondendo a cada dois quartos um lote;

5.5 - Equipamentos de animação turística:

a) Um campo de golfe;

b) Um clube de campo com área de construção limite de 3500 m2, num piso;


c) Estabelecimentos comerciais de pequena dimensão com a área de construção limite de 1500 m2, num piso;

5.6 - As áreas livres terão de assegurar a manutenção das atividades tradicionais existentes;

5.7 - Não são permitidas instalações para atividade pecuária ou industrial.



## Parecer da DGOTDU, enviado À DRARO

		02817 06 08 17
MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO		
<b>TERRITÓRIO PORTUGAL.</b> Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território Discussão Pública PNPOT 17 de Maio a 9 de Agosto 2006 www.territoriportugal.pt 82820 paratregado até 31 de Outubro		<b>Exmo. Senhor</b> <b>DIRECTOR REGIONAL DE AGRICULTURA DO RIBATEJO E OESTE</b> Rua Joaquim Pedro Monteiro, n.º 8 2600-164 VILA FRANCA DE XIRA
Nossa ref/Our ref. ID 25633 OI. Nº 134/2006, de 2006-08-09	Sua ref/Your ref. 203.999.000 OI. Nº 10438/06/RAG/DRARO, de 2006-08-01	<i>Vista. Cópia para A. Reg. Cabeçalho ao Indicador, a OSDR e ao Presidente de CRA. Ao N.º J 04/08/06</i>
Assunto/Subject: <b>Sobreposição de Plantas de Condicionantes e de Plantas de Ordenamento</b>		
Em resposta ao solicitado no v/ofício supra identificado, sobre o assunto em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte:		
<ol style="list-style-type: none"><li>1. A planta de ordenamento representa o modelo de estrutura espacial do território municipal de acordo com a classificação e a qualificação dos solos, bem como com as unidades operativas de planeamento e gestão definidas (cfr. al. b) do n.º 1 do art.º 86.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22. de Setembro alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro;</li><li>2. A planta de condicionantes identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento (cfr. al. c) do n.º 1 dos artigos 86.º, 89.º e 92.º do RJIGT);</li><li>3. Deste modo, enquanto as plantas de ordenamento identificam o regime de uso do solo que é definido através da classificação e da qualificação do solo (cfr. art.º 71.º, n.º 1, art.º 72.º e art.º 73.º do RJIGT), as plantas de condicionantes identificam as servidões e restrições de utilidade pública que resultam da aplicação de regimes legais especiais que impõem proibições, limitações ou condicionamentos as acções ou intervenções naquelas áreas em concreto.</li><li>4. É o caso do regime legal da Reserva Ecológica Nacional (REN), da Reserva Agrícola Nacional (RAN), dos edifícios públicos, dos imóveis classificados, da Rede Natura 2000, da Rede Rodoviária Nacional, da Rede Ferroviária, e outros regimes legais que têm que ser cumpridos, independentemente do regime de uso do solo que resulta da planta de ordenamento.</li><li>5. Como tal, resultando essas servidões e restrições de regimes legais próprios, as plantas de condicionantes, constituem uma condição a observar na planta de ordenamento, ou seja, a planta</li></ol>		
000081/nej 21-08-2006	A10-56	<i>Deu entrada e volta ao Gabo.</i>
Carmo Grande, 50 - 1749-014 Lisboa - Portugal Tel. +351.217825000 - Fax +351.217825003 - E-mail: dgotdu@dgotdu.pt - Internet: www.dgotdu.pt		



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES  
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

de ordenamento não pode propor utilizações incompatíveis com o regime que decorre da servidão ou restrição de utilidade pública constante da planta de condicionantes.

6. Independentemente do regime de uso do solo que resulta da classificação e qualificação constante da planta de ordenamento do plano (no caso, espaço urbano/espaço urbanizável), todas as condicionantes ao mesmo uso que resultam da delimitação que decorre da planta de condicionantes têm que ser respeitadas e cumpridos os respectivos regimes legais aplicáveis.
7. Não há qualquer "grau de hierarquia" entre plantas de ordenamento e plantas de condicionantes dos planos mas, de acordo com o princípio da legalidade, existe a obrigatoriedade de respeitar os regimes legais que estabelecem servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo.
8. O que fica exposto é aplicável à elaboração dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), considerando as condicionantes já existentes ou à sua alteração por motivo de superveniente entrada em vigor de novas condicionantes.
9. Caso se verifique incongruências entre as plantas (de ordenamento e de condicionantes) de PMOT em vigor, o que parece ser o caso em presença, deve proceder-se à análise do caso em concreto e verificar a origem da incongruência encontrada, podendo ocorrer uma de duas situações:
  - a. Se a incongruência resultar de errada transposição da condicionante para a planta de condicionantes do plano e existir condicionante onde não deverá existir (de acordo com o regime legal aplicável, como seja, a portaria que delimitou a RAN ou a resolução do Conselho de Ministros que delimitou a REN), deverá ser corrigida a planta de condicionantes em conformidade, podendo recorrer-se ao regime da alteração de regime simplificado prevista no art.º 97.º do RJIGT;
  - b. Se a incongruência resultar da planta de ordenamento que propôs ocupação urbanística em zona de condicionante que não o permita, deverá ser corrigida a planta de ordenamento, podendo recorrer-se à mesma alteração em regime simplificado prevista no art.º 97.º do RJIGT.
10. Não sendo admitidas divergências ou discrepâncias entre os elementos que constituem o plano, permite-se, através do procedimento de alteração sujeita a regime simplificado, a correcção que é devida (art. 97º, nº 2, alínea b), parte final, do RGIGT).
11. Se assim não suceder a divergência entre plantas de ordenamento e de condicionantes dá lugar, na situação identificada em 9a. há existência de área afectada a restrição por utilidade pública inexistente, e, na situação descrita em 9b. a um aproveitamento urbanístico não consentido pelo regime legal aplicável à condicionante em questão.

## Perímetros Urbanos do Município de Salvaterra de Magos

### Glória do Ribatejo

		Diferença	Área %	Área %
Planta de Ordenamento 1:10000	Área m2	(m2)	(Freguesia)	(Concelho)
Espaço Urbano	2737771,9	82487,8	5,11	1,12
Espaço Urbanizável	1137011,7	61623,6	2,12	0,47
Total	3874783,7	144111,4	7,24	1,59
<b>Planta de Ordenamento 1:25000</b>				
Espaço Urbano	2655284,1	-82487,8	4,96	1,09
Espaço Urbanizável	1075388,2	-61623,6	2,01	0,44
Total	3730672,3	-144111,4	6,97	1,53
<b>Plantas de Ordenamento (juntas)</b>				
Espaço Urbano	2866336,1	128564,2	5,35	1,18
Espaço Urbanizável	1209208,1	72196,4	2,26	0,50
Total	4075544,2	200760,6	7,61	1,67

### Marinhais

		Diferença	Área %	Área %
Planta de Ordenamento 1:10000	Área m2	(m2)	(Freguesia)	(Concelho)
Espaço Urbano	5401330,0	-663679,2	14,26	-0,27
Espaço Urbanizável	3625576,0	-133353,1	9,57	-0,05
Total	9026906,0	-797032,2	23,83	-0,33
<b>Planta de Ordenamento 1:25000</b>				
Espaço Urbano	6065009,2	663679,2	16,01	0,27
Espaço Urbanizável	3758929,1	133353,1	9,92	0,05
Total	9823938,3	797032,2	25,93	0,33
<b>Plantas de Ordenamento (juntas)</b>				
Espaço Urbano	5949837,8	548507,8	15,71	0,22
Espaço Urbanizável	3967407,5	341831,5	10,47	0,14
Total	9917245,3	890339,3	26,18	0,36

### Salvaterra de Magos

		Diferença	Área %	Área %
Planta de Ordenamento 1:10000	Área m2	(m2)	(Freguesia)	(Concelho)
Espaço Urbano	1829855,0	-79876,1	5,49	-0,03
Espaço Urbanizável	1697077,5	30816,2	5,09	0,01
Total	3526932,5	-49059,9	10,57	-0,02
<b>Planta de Ordenamento 1:25000</b>				
Espaço Urbano	1909731,1	79876,1	5,73	0,03
Espaço Urbanizável	1666261,3	-30816,2	5,00	-0,01
Total	3575992,4	49059,9	10,72	0,02
<b>Plantas de Ordenamento (juntas)</b>				
Espaço Urbano	1907161,6	77306,6	5,72	0,03

Espaço Urbanizável	1748463,7	51386,3	5,24	0,02
Total	3655625,3	128692,9	10,96	0,05

#### Foros de Salvaterra

		Diferença	Área %	Área %
Planta de Ordenamento 1:10000	Área m2	(m2)	(Freguesia)	(Concelho)
Espaço Urbano	4807172,6	253925,4	12,51	0,10
Espaço Urbanizável	3781066,5	66305,9	9,84	0,03
Total	8588239,1	320231,3	22,34	0,13
<b>Planta de Ordenamento 1:25000</b>				
Espaço Urbano	4553247,2	-253925,4	11,84	-0,10
Espaço Urbanizável	3714760,6	-66305,9	9,66	-0,03
Total	8268007,8	-320231,3	21,51	-0,13
<b>Plantas de Ordenamento (juntas)</b>				
Espaço Urbano	5116016,9	308844,3	13,31	0,13
Espaço Urbanizável	4134726,6	353660,1	10,76	0,14
Total	9250743,5	662504,4	24,06	0,27

#### Muge

		Diferença	Área %	Área %
Planta de Ordenamento 1:10000	Área m2	(m2)	(Freguesia)	(Concelho)
Espaço Urbano	667450,8	-2719,2	1,35	0,00
Espaço Urbanizável	373914,0	45366,4	0,75	0,02
Total	1041364,8	42647,3	2,10	0,02
<b>Planta de Ordenamento 1:25000</b>				
Espaço Urbano	670170,0	2719,2	1,35	0,00
Espaço Urbanizável	328547,6	-45366,4	0,66	-0,02
Total	998717,5	-42647,3	2,01	-0,02
<b>Plantas de Ordenamento (juntas)</b>				
Espaço Urbano	693279,8	25829,0	1,40	0,01
Espaço Urbanizável	375997,0	2083,1	0,76	0,00
Total	1069276,8	27912,1	2,16	0,01

#### Granho

		Diferença	Área %	Área %
Planta de Ordenamento 1:10000	Área m2	(m2)	(Freguesia)	(Concelho)
Espaço Urbano	1357798,9	-77227,7	4,37	-0,03
Espaço Urbanizável	1192726,0	46619,2	3,83	0,02
Total	2550524,9	-30608,5	8,20	-0,01
<b>Planta de Ordenamento 1:25000</b>				
Espaço Urbano	1435026,6	77227,7	4,61	0,03
Espaço Urbanizável	1146106,8	-46619,2	3,68	-0,02
Total	2581133,4	30608,5	8,30	0,01
<b>Plantas de Ordenamento (juntas)</b>				

Espaço Urbano	1447603,5	89804,6	4,65	0,04
Espaço Urbanizável	1246763,6	54037,5	4,01	0,02
Total	2694367,1	143842,2	8,66	0,06

**Salvaterra de Magos cc**

		<b>Diferença</b>	<b>Área %</b>	<b>Área %</b>
<b>Planta de Ordenamento 1:10000</b>	<b>Área m2</b>	<b>(m2)</b>	<b>(Freguesia)</b>	<b>(Concelho)</b>
Espaço Urbano	16801379,3	-487088,9	—	-0,20
Espaço Urbanizável	11807371,7	117378,2	—	0,05
Total	28608751,0	-369710,7	—	-0,15
<b>Planta de Ordenamento 1:25000</b>				
Espaço Urbano	17288468,2	487088,9	—	0,20
Espaço Urbanizável	11689993,5	-117378,2	—	-0,05
Total	28978461,7	369710,7	—	0,15
<b>Plantas de Ordenamento (juntas)</b>				
Espaço Urbano	17980235,8	1178856,6	—	0,48
Espaço Urbanizável	12682566,5	875194,8	—	0,36
Total	30662802,3	2054051,3	—	0,84